COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

ANNUAL REPORT 1990

Retrospective: From One Crisis to Another

The Quiet Revolution of Official Languages and the Challenge for Partnership

EXTRACT

91-06430/

For additional copies, write to the Communications Branch, Office of the Commissioner of Official Languages, Ottawa, Canada K1A 0T8, or telephone (613) 995-0826. Collect calls are accepted.

Complaints line for residents of the National Capital Region:
Tel.: (613) 992-LANG (992-5264)

The Office of the Commissioner of Official Languages has regional offices in the following cities:

Office of the Commissioner
of Official Languages
Atlantic Region
Heritage Court
95 Foundry Street, Room 303,
Moncton, New Brunswick
E1C 5H7

Tel.: (506) 851-7047
1-800-561-7109

Office of the Commissioner
of Official Languages
Manitoba and Saskatchewan Region
Centre-Ville Building
131 Provencher Boulevard, Room 200,
St. Boniface, Manitoba
R2H 0G2

Tel.: (204) 983-2111
1-800-665-8731

Office of the Commissioner
of Official Languages
Quebec Region
1179 Bleury Street, Room 401,
Montreal, Quebec
H3B 3H9

Tel.: (514) 283-4997
1-800-363-0628

Office of the Commissioner
of Official Languages
Alberta, B.C., N.W.T. and Yukon Region
Liberty Building
10506 Jasper Avenue, Room 1100-A,
Edmonton, Alberta
T5J 2W9

Tel.: (403) 495-3111
1-800-661-3642

Office of the Commissioner
of Official Languages
Ontario Region
1 Dundas Street West, Room 2410,
P.O. Box 24
Toronto, Ontario
M5G 1Z3

Tel.: (416) 973-1903
1-800-387-0635

The Commissioner also has part-time liaison officers in several locations across Canada. To find out if there is one in your area, please call your regional office.

©Minister of Supply and Services Canada 1991

Retrospective: From One Crisis to Another

The Quiet Revolution of Official Languages and the Challenge for Partnership

We believe it useful to provide readers with an overview of the change in recent years in recognition of Canada's language duality. The period examined is from 1981 to 1990, between adoption of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, one of the major foundations of today's Canada, including, of course, the basis of our language rights, and the new crisis we have been facing since failure of the Meech Lake Accord in June 1990. In addition, much of this period coincides with a new government, elected in 1984 and re-elected in 1988, and with the seven-year term of the third Commissioner of Official Languages, whose mandate will shortly be coming to an end.

This overview is necessarily very incomplete because it covers only the major points of many issues. It nevertheless tries to place what might be termed the quiet revolution of official languages in Canada in the context of an initial constitutional reform to which Quebec never agreed, a second that was aborted and a third that has only just begun. This is the challenge for partnership that we must now take up.

After an introduction that necessarily begins with the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, we examine the evolution of the new national juridical framework created by the Canadian Charter of Rights and Freedoms and subsequent achievements in the federal sphere. We then study changes in the condition of our minorities, characterized by their evolving rights at the provincial level and influenced at times by court decisions and at times by those of provincial legislative assemblies. We also discuss their demographic situation, community life and their extraordinary determination not only to survive but to grow and develop. We examine certain attitudes of the Canadian public, particularly with respect to education. All this to show what has happened thus far in the implementation of the language rights enshrined in the Charter and to enable us to draw some conclusions. We believe that this analysis will show that the lessons of the past give us cause to be optimistic about the future of the country, which will in all likelihood have a renewed structure.

I. LINGUISTIC DUALITY AND DISTINCT SOCIETY

The mandate of the B and B Commission, created in 1963 by Prime Minister Lester B. Pearson, was to examine and evaluate the language policy of Canada. Its principal concern was to bring about greater federal-provincial co-operation in what it called the "crisis" in relations between English- and French-speaking Canadians. It proposed that the federal and provincial governments establish a new official languages charter for Canada based on the "principle of equality".

In 1969, in response to the Commission's recommendations, Parliament, with the support of all parties, adopted the Official Languages Act. In 1973 it adopted a resolution on the use of English and French as languages of work and the full participation of both official language communities in federal institutions. This resolution was followed in 1974 by regulations on bilingual packaging and labelling.

Also in 1969, New Brunswick adopted language provisions similar to those in the federal Official Languages Act. In 1981 it adopted legislation providing for equitable treatment of both official language communities by the government. We should recall that, prior to implementation of the Official Languages Act, the only language guarantees in Canada were to be found in the slim institutional provisions of Section 133 of the Constitution Act, 1867, in Section 23 of the Manitoba Act, 1870, and in analogous provisions which it was possible to consider as still applicable within the original boundaries of the Northwest Territories.

The movement begun by the B and B Commission on behalf of greater recognition of Quebec, the French language and the Francophone communities of Canada coincided with a profound change in the collective consciousness of Quebecers. Quebec is the only province in which the majority of residents are French-speaking and it has always felt the need to define itself in terms of the far larger Anglophone majority in Canada and North America. Haunted for generations by a sense of insecurity about language, French-speaking Quebecers had tried to deal with the sources of their anxiety, one particular concern being, of late, a marked decline in their birth-rate. The high rate of assimilation of Francophones, particularly in small communities outside Quebec, was also a matter of concern. A new perception of their society and culture, as well as a desire to preserve French and ensure its growth in the face of the increasing power of attraction of English and to exercise greater control over their economic, social and political institutions were factors that led Quebecers to undertake fundamental reforms.

With the adoption of the Official Language Act in 1974, French became the official language of Quebec. The Charter of the French Language (Bill 101) in 1977 went much further: it confirmed the status of French and reinforced its position

as the principal language of work, business and everyday life. The right to choose English as the language of instruction for their children was recognized only for parents who had received their instruction in English in Quebec ("the Quebec clause") and, in some circumstances, the public use of languages other than French was restricted. Several of the Charter's provisions were strongly contested in court and were finally found to be unconstitutional. Thus, the Quebec clause was struck down and replaced by a "Canada clause". More than any other event, adoption of the Charter of the French Language, followed by the exodus, for various social and economic reasons, of a considerable proportion of the English-speaking population, confirmed the process of psychological "minorization" of the English-speaking community.

One after another, in the same period, federal commissions of inquiry made recommendations on ways to recognize the specific characteristics that distinguish Quebec from the other provinces. While it was not the first to do so, the B and B Commission used the expression "distinct society" to describe the Quebec reality. It had first used this concept in its 1965 Preliminary Report to explain how Quebec society was different from other communities in Canada and to show Canadians how the majority of Quebecers perceived themselves. The notion was taken up again in Book I of the Commission's Report in 1967 (page xxxiii):

> We have already said the two dominant cultures in Canada are embodied in distinct societies, and that the word "society" designates "the types of organization and the institutions that a rather large population, *inspired by a common culture*, has created for itself or has received, and which it freely manages over quite a vast territory, where it lives as a homogeneous group according to common standards and rules of conduct." We recognized the main elements of a distinct French-speaking society in Quebec.

In effect, the Commission recommended the extension (in whole or in part) of the system of recognition of language rights then applicable to Quebec to other provinces (New Brunswick and Ontario, in particular), as well as recognition of the multicultural nature of Canadian society.

In 1979 the Task Force on Canadian Unity (Pepin-Robarts) noted in its report that the social fabric of Canada was characterized by polarization. Without specifically referring to the concept of "distinct society" in its presentation of the situation in Quebec, the Task Force proposed (page 52) withdrawal of the constitutional obligations imposed on the Province of Quebec by Section 133: "We believe that Quebec should not be prevented from developing its Frenchness by constitutional barriers which do not exist for other provinces....

In 1981 Parliament adopted the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which was proclaimed in April 1982. This was immediately seen as a turning point in the history of Canada, for it defined at one fell swoop the entire range of

rights and freedoms, including language rights, to which the Constitution Act, 1867, had given little attention. But, beyond this legal achievement, the advent of the Charter emphasized the two poles of the Canadian problem owing to the absence of Quebec's signature, Quebec having been left out (according to some) or abstained (according to others). Although the Charter contains the seed of a new and more complete language partnership, its symmetrical approach eludes the Quebec question. Thus to some it provides a new and complete foundation on which to rebuild the country, while to others it glosses over a major portion of the Canadian reality.

The Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Macdonald Commission), issued in September 1985, devotes 20 or so pages in Volume III to Canada's constitutional system and to unresolved community problems, including that of Quebec's place in Confederation. The Commission gives particular importance to the perspective of Quebec as a "distinct society" (page 133);

> The recognition of Quebec's unique character and of Canada's dualistic nature, however, constitutes an affirmation that with the support of the rest of Canada, solutions to these problems can be found. Above all, both Quebecers and francophones outside of Quebec must themselves, individually and collectively, find these answers in the economic and cultural spheres. The new element will be that this search for answers will take place in a context of recognition and affirmation of the cultural complementarity which is, after all, at the heart of the Canadian experience.
>
> There is, therefore, an unforeseen opportunity to conclude a new agreement between Quebec and the rest of Canada. At the outset, what is required in principle is a statement in the preamble of the Constitution which might be worded along the following lines:
>
> > *Recognizing the distinctive character of Quebec society as the principal though not the exclusive centre for Canadian francophones and accepting as fundamental the duality of the Canadian federation...*
>
> At the time of the 1980 constitutional negotiations, participants in intensive discussions on this subject came close to reaching consensus. Commissioners believe that in 1985, on the basis of a text such as the one we have just suggested, such an agreement could be reached quickly enough.

The twofold recognition of linguistic duality and "distinct society" were the major issues at stake in the Meech Lake Accord of June 1987. Canadians had reasons to believe at that time that, unanimous at last, the federal government and the provinces had found a key to national unity. Recognizing that this Accord explicitly recognized our linguistic duality and assured recognition of the

fact that Quebec was "a distinct society", the Commissioner supported it, with some reservations that might be taken into consideration at a later date. These had to do essentially with the weakness of the role assigned to Parliament and to the provincial legislatures relative to promotion of linguistic duality.

Today we are once again in the depths of a crisis whose consequences we cannot yet fully assess. What is certain, however, and what recent history has taught us, is that we shall be unable to maintain the cohesion of Canada without full recognition of all aspects of its linguistic duality and the obviously distinct character of Quebec society.

II. LEGAL FRAMEWORK OF THE LANGUAGE REGIME

Canadian Charter of Rights and Freedoms and the official languages

A major portion of the 1982 Canadian Charter of Rights and Freedoms is devoted to language rights, to the point that they must be considered in the Canadian context as fundamental rights. In addition, like democratic and mobility rights, they are not subject to the Charter's notwithstanding clause. The Quebec government was able to use the notwithstanding clause to promulgate Bill 178 because this matter fell under freedom of expression and not under language rights. These rights also include minority language instruction out of public funds. Even if the exercise of such rights is subject to some conditions (mother tongue or language of instruction of the parents, language of education of brothers and sisters, minimal number of students), Section 23 is nevertheless a fundamental step for the protection and development of minorities. It should be noted that another section of the Constitution Act, 1982, which was adopted without difficulty and was the source of the so-called "Canada clause", recognized a particular status for Quebec in this regard.

The Charter is not limited to recognizing for the first time that English and French are the official languages of Canada with everything that may entail; it specifies that they have "equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada", thereby taking up the wording of the key section of the 1969 Official Languages Act. The Charter confirms, by making them specific, the provisions of the federal dimension of Section 133 of the Constitution Act, 1867: parliamentary, legislative and judicial bilingualism. And it continues the process of constitutionalizing the official languages by providing the public with the right to use English and French to communicate with and to receive available services from any institution of the Parliament or government of Canada wherever there is significant demand or where justified due to the nature of the office. The Charter entrenches a similar three-part bilingualism system for New Brunswick, with a few stricter variants with respect to language of service since there is no question of "significant demand". Lastly, it stipulates that it does not limit the power of Parliament and the provincial legislatures "to advance the equality of status or use of English and French".

While, in the federal context, the new language system instituted by the Charter falls within an historical continuum, it is nevertheless innovative in that it confirms the changing character of language guarantees in Canada. Canadians will therefore have to rely on the legislators of the two orders of government and possibly even municipalities to ensure that they give effect to these constitutional guarantees by moving them toward the objective of equality.

This role, moreover, was confirmed by the Supreme Court of Canada, which even specified that, in some instances, such as the right to minority language instruction, legislation would have to be adopted to give concrete recognition to the status of both languages. Thus courts as well as legislatures have a role to play in establishing Canada's system of language rights.

Conciliation of Charter requirements with those of the 1969 Official Languages Act

To reflect the entrenchment of language rights in the Constitution, in 1981-82 the Treasury Board partially updated the directives that had been adopted pursuant to the 1969 Official Languages Act. From then until 1988 language reform showed little process. The Standing Joint Committee on Official Languages had recommended, as early as June 1982, that the 1969 Official Languages Act be amended to reflect the constitutional changes of 1982, but the government of the day paid little attention.

The Committee continued to play a pivotal role in the progression towards equality. Testimony by the heads of many federal institutions and minority associations, and in particular the recommendations in the Committee's many reports, had an often key influence on the quality and direction of government action.

Upon his appointment in 1984 the new Commissioner grasped the full importance of the political situation with the arrival of a new government dedicated to national reconciliation. Based on the statements of the new Prime Minister and members of his government, the Commissioner, in his first Annual Report (1984), proposed administrative and legislative renewal of the official languages program as well as co-ordinated action by both orders of government to improve the language situation at the federal level and to promote English and French in every sector of Canadian society.

As a result of these converging efforts, the government adopted the new Official Languages Act in 1988. In so doing it sought to update the 1969 Act and earlier policies by taking into account the consequences of the Charter provisions; it also sought to make the language of service clause more specific and to extend the scope of the Act to two other program objectives already in place since the June 1973 parliamentary resolution, namely language of work and the full participation of English- and French-speaking Canadians in all federal institutions.

A new feature was that the government also committed itself in this legislation to support minority development and to promote English and French in Canadi-

an society. Implementation of the Act was entrusted to three major players: the Treasury Board for internal government programs, the Secretary of State for promotional aspects of the Act and the Commissioner of Official Languages in his triple role of protector of citizens' rights, auditor and promoter of language equality. We should note, too, that the Act provides, for anyone lodging a complaint with the Office of the Commissioner, for a court remedy mechanism to the Federal Court; this remedy strengthens the Commissioner's powers and the protection given to Canadians.

The Official Languages Act finally has a quasi-constitutional character, not only because it sets out in explicit terms the rights found in the Charter, but also because many of its most important parts have precedence over those of any other federal act that is incompatible, the one exception being the Canadian Human Rights Act.

Regulations pursuant to the Official Languages Act

The Official Languages Act is fundamental legislation. Parliament has provided for eight instances in which its implementation may give rise to regulations: agreements and treaties (Section 10); judicial proceedings (Section 17); health, safety and security (Section 26); communications and services (Section 32); measures to actively foster communications and services (Section 33); language of work (Section 38); equitable participation (Section 40); and other regulatory measures (Section 93). As a result of the delay in implementing the new provisions of the 1988 Act, which in the Commissioner's view was unjustified and contrary to the repeated commitments of the government, he tabled a special report to Parliament on October 25, 1990, in which he demanded that the government immediately table in the House of Commons the proposed draft regulations dealing with communications with and services to the public, and thereafter, as promptly as possible, all the regulations required under the Act.

Several days later, on November 8, the government tabled the proposed regulations on communications and services in Parliament. However, we are still awaiting the other draft regulations, particularly those relating to language of work and equitable participation — announced as part of the 1989 federal regulation program — but also those relating to health, safety and security and to judicial proceedings, the adoption of which is necessary for an orderly and effective implementation of the Act. The Act, we should remember, was adopted by Parliament two and a half years ago.

Given the impressive progress towards equality of status, rights and privileges for our official languages, how can we explain Canada's situation today? Although it may appear paradoxical, we would be wrong, we think, to be surprised by it. Important though it may be, the progress made to date could not take the place of recognition of the linguistic and cultural specificity of Quebec or of the creation of a framework that accommodates it fully. While federal institutions increasingly reflect linguistic duality (albeit with some regrettable

delays), this is only the first side of the constitutional equation. As the B and B Commission noted 24 years ago — we stated this earlier and feel bound to repeat it — "the two dominant cultures in Canada are reflected in distinct societies". That opinion has never been universally shared either by the government of the day or by the general public, but it was based on detailed studies and consultations that have since been confirmed. Who can say that subsequent events contradicted this point of view and that its rejection, in one way or another, will help ensure Canada's future? There should have been, and there still should be, no great drama about confirming a status that has existed for 124 years and the need for the entrenchment of which has been progressively more acute. There obviously exist alternatives, but are they much more promising?

III. ADMINISTRATIVE REFORM IN THE FEDERAL ARENA

The first 10 years of language reform were characterized by clear and rapid progress that concentrated mainly on translating basic principles into achievable objectives and on establishing the administrative measures required to achieve such objectives. However, in the early 1980s language reform was showing clear signs of shortness of breath: improvements in language of service to the public were progressing at a snail's pace while the language of work situation and the equitable participation of members of both language communities in the Public Service were stagnating. The causes of this downturn were many, but in our view the most important flowed directly from the basic structure of the program, in other words the Act, directives and administrative systems in place since 1969-70, which were showing obvious signs of wear. This wear, which has lasted to the present day in some areas, was also due to a lack of dynamism on the part of the central agencies, whose timid attitude did nothing to encourage departments and Crown corporations to participate actively in the reform process. As noted by the second Commissioner, Maxwell Yalden, in an appearance before the Joint Committee in June 1984, "the major task, therefore, is to try to breathe life into the rules and the systems in such a way as to change the *real availability* of services in English and French, the *relative use* of the two languages within the federal administration, and what Parliament has called "the *full participation* in the Public Service by members of both the Anglophone and Francophone communities."

Action by the Office of the Commissioner

This, then, was the context in which the Commissioner took up his duties in 1984. Noting that lack of renewal meant retreat, he tried throughout his mandate to encourage the government to revitalize the legislative and administrative foundations of the program. In his efforts to renew the reform process and prod the authorities, he included in his first annual report 50 or so proposals and made use of a whole range of interventions, examples of which are: many suggestions in successive annual reports, followed by a blueprint for action in the 1988 Report, a plan whose implementation, while still far from complete, would

enable the fundamental principle of equality to become day-to-day reality, both at a strictly federal level and in terms of minority development and the promotion of English and French in Canadian society. The blueprint also included an appeal for efforts to inform and promote official languages among all segments of the Canadian public. His ombudsman and auditor roles were rounded off by various publications, a new approach to the quarterly magazine, *Language and Society*, speeches, travel, the organization of colloquiums, participation in congresses and three special reports to the Governor in Council, each dealing with one of the program objectives. The audits of federal institutions conducted by his Office were supplemented by many thematic reports: on the lack of bilingual services in Prince Edward Island (1987), language of work in New Brunswick and Quebec (1987 and 1989), the lack of services in French in national parks in western Canada (1988), the use of both official languages at national and international events (1988), Anglophone under-representation in the Administrative Support category in the National Capital Region and the lamentable state of affairs in many areas of science and technology. There was also a special report to Parliament on regulations under the Act and recourse to the Federal Court with respect to the use of the minority press by Air Canada (1990). And, of course, the Commissioner and his Office were only one of the players.

We believe it is of interest to mention some of the high points of the decade that affected federal institutions in the four traditional fields of language of service, language of work, equitable participation and program administration.

Language of service

In 1980 the Treasury Board asked departments to "take into account questions relating to the official languages" when they provided financial assistance to voluntary organizations. In 1982 a Treasury Board directive established the principle of active offer of bilingual services in regions where there is significant demand; Toronto and Winnipeg were added to the list of such regions. In 1983 federal toponymy took a new turn by moving towards a largely unilingual system of nomenclature. In 1988, long after the Commissioner's Office, the Treasury Board distributed the "official languages symbol", designed to indicate to the public which offices are bilingual. A list of such offices is contained in a regularly updated inventory. Then, in November 1990, the government finally tabled the proposed draft regulations on communications and services pursuant to the 1988 Official Languages Act.

When measured against the complaints received by the Office these few initiatives did not represent the awaited renewal, because complaints rose from 1,700 in 1980 to 2,300 in 1990. This increase probably reflects a growing interest in language questions in the wake of the new Act, but it also demonstrates that respect for the language rights of Canadians is still by no means fully satisfactory. In particular, complaints from small minority communities are 10 times more numerous per capita than those from larger communities; the percentage of complaints from Quebec is dropping and are more or less evenly divided between

English- and French-speaking complainants. The number of complaints stabilized in 1990 compared to 1989, and those from the general public dropped. When one considers that complainants represent no more than 5% of all infractions of the Act, one realizes that a great deal of progress still needs to be made.

Language of work

In 1982 the Treasury Board announced that, henceforth, public servants entering senior management positions in bilingual regions (and, more generally, supervisory positions) should have intermediate level proficiency in both languages; it noted that in their written communications with Quebec, head offices should respect the language or languages of work in use. In 1987 it announced that all public servants in the senior management group would be required to achieve the superior level of reading and oral interaction skills in both languages by 1998. A special course has been established to help them in this regard.

Despite these expressions of good faith few changes for the better have occurred in the language of work situation in the past 10 years and, other than in Quebec (and even there, with some restrictions for Crown corporations), French still does not have its rightful place in the federal administration. The last survey conducted by the Treasury Board on the use of both official languages in the workplace was in 1984. It showed that French was used only approximately 30% of the time in bilingual regions. The Prime Minister himself deplored the fact in 1985 that language of work was often pure "folklore". Unfortunately, there are no indications to suggest that there has been any significant improvement in the situation, despite the best efforts made by some organizations. Only a regulation specifying the conditions for implementing the concept of work environments conducive to the effective use of both languages would enable the Public Service to progressively attain the Act's objective.

Equitable participation

The 1973 Parliamentary Resolution really initiated what was then known as "full participation". The objective was fair if one considers the principle of equality for both official languages and indispensable if one thinks of language of service to the public. In 1980 Francophones represented 26.7% of the Public Service workforce; that figure had risen in 1990 to 28.3%, but was at 26.7% in federal institutions as a whole (Crown corporations included). This situation corresponds quite closely to the objectives of the Act, which stipulates that the workforce of federal institutions should *tend* to reflect the presence of both official language communities. However, this satisfactory result overall should not hide the imbalances that persist in some regions and employment categories. Definite improvements have been made in Ontario and New Brunswick, but in Quebec the under-representation of Anglophones in the federal Public Service continues to be a matter of concern. Similarly, in the National Capital Region Anglophones are under-represented in the Administrative Support category and, as a general rule, Francophones are under-represented among managers and in the Scientific and Professional category.

The correction of such persistent imbalances, which are the source of inequities and irritation, should be one of the major challenges in the years to come with respect to participation.

Program administration

It should first be pointed out that virtually all the measures taken in this regard are addressed to departments and not to Crown corporations, which should be included too. In the early 1980s there was a movement towards decentralization of responsibilities from the Treasury Board to departments. This in itself is good. Parallel to this movement, there was a dispersion of official language responsibilities within federal institutions, under the guise of their integration with day-to-day operations. Then, in 1987, a new official languages accountability regime was launched to replace the earlier system of annual plans. Under the terms of letters of understanding with the Treasury Board, departments must develop action plans that correspond to their needs, the goal of the system being to give greater responsibility to the senior management of federal institutions.

The *language requirements of positions* are one of the key administrative mechanisms of the Public Service official languages machinery. In 10 years their profile has evolved somewhat in the sense that a larger number of positions have been designated bilingual, as was necessary (Table 1). However, we wonder if such an increase is not the path of least resistance, the result being, particularly in Quebec, a wholesale reduction in the number of French-essential positions. There was also a very visible increase in the skill levels required in principle in designated positions, a factor which should provide for some improvement in service. The pool of bilingual employees is now above the number of bilingual positions, and this should ensure employee mobility under more satisfactory conditions.

Table 1

Language requirements of positions, 1980 and 1990

Positions	1980		1990	
Bilingual	53,103	25.2%	62,080	29.2%
English essential	128,119	60.7%	124,911	58.8%
French essential	16,921	8.0%	13,816	6.5%
Either/or	12,866	6.1%	11,780	5.5%
Total	**211,009**	**100%**	**212,587**	**100%**

Source: Official Languages Information System.

In addition, the incumbents of bilingual positions are only slightly better able than in the past to meet the language requirements of their position (Table 2), a factor which reduces the impact of the increased level of requirements.

Table 2

Bilingual positions and incumbents, 1980 and 1990

	1980		1990	
Bilingual positions	53,103		62,080	
Incumbents meeting the language requirements of their positions	43,883	82.6%	53,160	85.6%

Source: Official Languages Information System.

Parallel to this, the method of evaluating second-language skills was reviewed. Since 1987 it has indicated the real language skills of public servants (in addition to showing whether they were able to meet the requirements of their position).

In the same period, imperative staffing, which requires that a candidate be bilingual upon appointment to a bilingual position, increased significantly, going from 4% to 19% of all appointments. Originally viewed as an exception[1] to the general rule, this type of staffing has been recommended in some circumstances since 1981. This is a healthy development provided exigencies are not such as to limit unduly access to the Public Service to unilinguals able and willing to learn the other official language.

Language training became progressively regulated, resulting in reduced class hours and imposition of an aptitude test. It was also affected by downsizing in the Public Service and by increasingly greater use of training provided by the private sector. Intensive and continuous training were reduced in favour of other types of courses, a trend that has grown with the new policy issued in 1988. That policy places increasing importance on the private sector and progressively reduces the role of the Public Service Commission. Departments are now more often required to fund the training of their employees. For the past three years pronounced staff cuts have led to increasingly unacceptable delays in the training of priority candidates.

Over the past 10 years *translation* has been the subject of rationalization through a severe reduction in personnel and by increased use of the private sector.

The *bilingualism bonus* survived the decade untouched and cost between $40 and $45 million per year. As of 1987 the Treasury Board reassessed the language knowledge of incumbents of bilingual positions to the tune of 9,500 per year in

[1] This was somewhat paradoxical because an order of the Governor in Council was required initially to permit so-called "conditional" staffing, which allows a unilingual candidate to be appointed to a bilingual position while awaiting the opportunity to become bilingual.

order to check whether the recipients still deserved the bonus. The success rate was almost 90% and the operation is continuing.

As we write these lines, we are pleased to say that the limited but real efforts of government, as well as our own initiatives, supported and reinforced by the Standing Joint Committee on Official Languages, which throughout the period has undeniably been a central force, have had a positive impact. Many elements of the program dealing with language of service have been renewed, a new Act is in place, draft regulations on service to the public are in the approval process, and plans have been made to review several policies to bring them into compliance with the Act. In addition, letters of understanding have been signed between the Treasury Board and more than 40 departments and these are now beginning to bear fruit. Even if tangible results are not always visible, we can state at the end of 1990 that the new Official Languages Act has, thus far, had a positive impact on approximately 20 of the 50 institutions we have evaluated in this year's Report, particularly with respect to service to the public. However, the use of French in the workplace outside Quebec, particularly in scientific and technical fields, still does not enjoy its rightful place and there is nothing to indicate a reversal of this situation in the short or medium term. In this regard, we still deplore the absence of, and even the unwillingness to introduce, draft regulations on language of work and equitable participation, which leaves the program in a dangerous state of flux vis-à-vis the realization of these objectives and, more important still, harms Canadians by preventing them from having their language rights fully respected.

IV. SITUATION OF THE MINORITIES

One of the major initiatives of the Office in the 1980s was the organization in 1985 of a colloquium on the official language minority communities. Naturally this type of conference highlights differences between the situations and challenges facing each of our minority language communities. Yet it also underscored an extraordinary consensus around basic issues and approaches to national questions. This was evident in the closing statement of the conference, a synthesis by the leaders of Canada's principal language minority associations, Alliance Quebec and the Fédération des francophones hors Québec. It stated:

> It is in the best interests of all our communities that we join together wherever our objectives and interests coincide, so that we may speak with the combined voices of the nearly two million Canadians who live the minority-language experience on a daily basis.

Among the colloquium's recommendations were the establishment of co-ordination mechanisms between federal departments and agencies with regard to services, the need to define more clearly the obligations of federal institutions,

and evaluation of the impact of government programs and services on the vitality of minority communities.

Vital signs — the 1981 and 1986 censuses

During the 1980s a number of trends in the linguistic demography of Canada continued to have an impact on the situation of the minorities. If Canada's duality is not in doubt, it is increasingly characterized by polarization. Francophones are concentrated in Quebec and the two adjacent provinces; those in Ontario and New Brunswick constitute 76% of all Francophones outside Quebec. Quebec has a significant but shrinking English-speaking minority. If polarization is a fact, so is the so-called "bilingual belt" which has shown considerable resilience, especially over the past few years. This is not to say that other minority groups are insignificant. On the contrary, they are showing renewed vitality. While the percentage of mother tongue Francophones in Canada declined slightly from 26% in 1976 to 25.1% in 1986, Francophones in Quebec increased from 82.4% to 82.8% in the same period. Both minority language communities represented a slightly smaller percentage of their respective national language communities. However, Ontario and New Brunswick's Francophone communities, the two largest outside Quebec, increased by 4% between 1976 and 1986.

Measured by a relatively simple yardstick (the language continuity index, which compares mother tongue responses with home language), English continues to exert a strong but highly variable power of attraction among mother tongue Francophones outside Quebec. Francophone minority communities suffered major losses, especially during the long period when perseverance and even heroism could not prevail over the lack of a publicly financed French-language educational system. However, linguistic continuity outside Quebec remained relatively stable between 1981 and 1986, seven out of 10 persons of French mother tongue using that language most often at home. While the number of Francophones increased slightly (from 908,440 to 945,860) between 1976 and 1986, their proportion of the population continued to decline, due largely to immigration, from 5.4% of the population outside Quebec in 1976 to 5% in 1986. However, the situation of the large Francophone communities outside Quebec differs considerably from the smaller in terms of language continuity. Demographer Jacques Henripin observes that the net loss "is only 7% in New Brunswick" where the resistance shown by Acadians "is as remarkable for its strength, as for its stability, at least since 1971." There are positive signs in Ontario as well:

> The numbers had fallen between 1971 and 1981, but increased slightly between 1981 and 1986 to reach 341,000. In view of the steps taken in Ontario to facilitate living in French, it will be interesting to see whether Franco-Ontarians resist assimilation more. It is too early to reach a conclusion, but it can be said that the proportion of Francophones in the total population remained nearly stable from 1981 to 1986 (3.9% and 3.8%), whereas it had declined from 4.6% to 3.9% between 1971 and 1981. Taking the unequal duration of these two periods into account, it can be said that the

rate at which Franco-Ontarians are losing ground is only one-third as great. Moreover — and this is undoubtedly more significant — the index of linguistic continuity has increased slightly from 70.5% in 1981 to 71.1% in 1986, whereas it had fallen between 1971 and 1981.[2]

As Henripin and others have suggested, this may represent an early indication that policies designed to enhance minority language vitality have begun to have an impact.

The English mother tongue population in Quebec declined by 14.8%, from 796,665 in 1976 to 678,785 in 1986 (or from 12.8% of the Quebec population in 1976 to 10.4% in 1986). This decline was in large part the result of interprovincial migration. Some 202,113 English mother tongue Quebecers left the province while only 54,213 entered, creating a net out-migration of 147,900. However, the net interprovincial migration in the 1981-86 period showed a significant reduction in the net exodus by English-speaking Quebecers in the preceding five years, and may reflect the impact of the political and economic climate on a traditional pattern of high mobility among Anglophones in Quebec.

A decade of court decisions

Throughout the 1980s the status of language rights has been repeatedly confirmed by the courts and some of the most significant developments affecting linguistic minorities have been the result of court action, mostly based on the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The guarantee of public education in the minority official language of the province under Section 23 of the Charter has led to significant changes in nearly every jurisdiction. The first court decision on this matter struck down certain provisions of Quebec's Charter of the French Language (Bill 101), which limited access to the English-language school system to the children of parents educated in English in Quebec. The 1984 ruling extended access to the children of parents educated in English anywhere in Canada. This balanced approach protected minority language educational rights while recognizing Quebec's particular circumstances. As noted earlier, Section 59 of the Constitution Act, 1982, suspends application of a more universal "mother tongue" criterion in that province until such time as the legislative assembly or government of Quebec authorizes its commencement.

Section 23 of the Charter also led to numerous court decisions in other jurisdictions where parents and provincial authorities disagreed over the definition of the "where numbers warrant" provision and whether Section 23 confers community control and management of minority language education. This Office was an intervenor in a number of these cases. This litigation was, of course, due in

---

[2] Jacques Henripin, "The 1986 Census: Some Enduring Trends Abate", *Language and Society* 24, Fall 1988, p. 8.

some measure to the failure of local or provincial authorities to approach the interpretation of Section 23 with openness and generosity. The effect in some jurisdictions was to deprive a generation of minority official language children of the type and quality of education to which they were clearly entitled.

The Supreme Court's 1990 decision in the Mahé case was its first opportunity to look at this section comprehensively. In this case, which originated in Alberta, the Supreme Court held that the section was:

> designed to correct on a national scale, the progressive erosion of minority official language groups and to give effect to the concept of 'equal partnership' of the two language groups in the context of education.

The Court held that Section 23 also confers on minority language parents, where numbers warrant, a right to management and control over these educational facilities. Depending on the number of students involved, a "sliding scale" would determine what level and type of rights and services is appropriate.

The status of English and French in the legislatures and courts was also at issue throughout the decade in several provinces. In 1979 the Manitoba Official Language Act, 1890, was ruled unconstitutional by the Supreme Court of Canada. The same day, the first Blaikie decision by the Supreme Court struck down the provisions of the Charter of the French Language which stated that only the French text of laws and judgments had official status and limited the language choice of judges, lawyers and moral persons before courts and other quasi-judicial bodies. In 1981 the Supreme Court's second judgment in the Blaikie case clarified the rights established under Section 133 of the Constitution Act, 1867.

The Supreme Court defined Section 133 and a similar provision of the Manitoba Act, 1870, in two advisory opinions issued in 1986. In the Bilodeau and MacDonald cases the Court held that court summonses may be in English or French, regardless of the language of the parties to whom they are addressed. While acknowledging that it may be desirable for the recipient to understand the summons, the strict and literal interpretation held that "it is not open to the Court, under the guise of interpretation, to improve upon, supplement or amend this historical constitutional compromise."

In the 1988 Mercure case the Supreme Court of Canada ruled that Alberta and Saskatchewan were bound by the rules of parliamentary, legislative and judiciary bilingualism pursuant to Section 110 of the North-West Territories Act, 1891. However, unlike similar rights in Quebec, Manitoba, New Brunswick and at the federal level, these rights were not enshrined in the Constitution. Taking advantage of this historical loophole, both Alberta and Saskatchewan subsequently abolished or limited most of these rights. On this occasion the Supreme Court

declared that language rights "are a well-known species of human rights and should be approached accordingly", an eminently wise statement which the Commissioner considers a major advance for language rights.

In 1988 the Supreme Court also ruled on the issue of commercial signage in Quebec. The law, which prohibited, under most circumstances, the posting of signs in languages other than French, was found to be in violation of the rights of free expression and of equality guaranteed in Quebec's Charter of Rights. In the two cases, La Chaussure Brown's and Singer, the Court found that the requirement to use the French language, even its marked predominance on commercial signage in pursuit of a legitimate social goal, could be justified; however, it found the exclusive use of the French language to be an unacceptable restriction, particularly in light of the fact that no convincing case had been made in its favour. The Quebec National Assembly subsequently invoked the so-called "notwithstanding" clause of the Quebec and Canadian Charters of Rights (although it had not subscribed to the latter) to exempt its new law on commercial signage (Bill 178) from provisions in both Charters while generally allowing the indoor use of other languages.

Advancing towards equality: federal and provincial governments

The courts were by no means alone in breaking new ground in language matters. Several governments adopted new laws and policies of significance to their minority communities. These, of course, included the federal government, which adopted the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1981 and a new Official Languages Act in 1988. The Charter represented a most important advance for the minority communities. The Official Languages Act also has special significance for the English- and French-speaking minorities. For the first time, the Act committed the federal government to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development", as well as to encouraging and assisting the provincial governments to support the development of their respective minority communities. Also to ensure progress toward equality, the Commissioner recommended in 1988 that at one of the next constitutional conferences the federal government propose to the provinces the adoption of a formula designed to support the development of the English and French linguistic minorities and to reduce current imbalances in the status of English and French across Canada by extending services to their minority in the appropriate language. He has now made more specific proposals to that effect which are set out in this Report.

Following proclamation of the 1988 Official Languages Act the federal government signed framework or specific agreements with provinces and territories. These agreements identify areas of future co-operation and projects dealing with such matters as schools, community centres and government services. Seven provinces and territories have thus far signed multi-year framework agreements. The federal government continues to provide significant funding to the provinces to assist in the provision of minority language education pursuant to Section 23

of the Charter and second-language instruction in accordance with Part VII of the Official Languages Act. Each of the provinces and territories has signed joint cost-sharing agreements with the federal government for this purpose. The Act also extended the right to use English or French in criminal proceedings throughout Canada.

The provinces and territories have acted within their own jurisdictions to enhance access to services in the minority official language. Since 1982 New Brunswick has pursued an active official languages policy based on the principle of equality for its English- and French-speaking communities. Manitoba's French language services policy — so controversial in the early 1980s because of the suggestion that it be enshrined in the Constitution — has more recently been extended with a large measure of support from all parties in the legislature. In 1984 the Northwest Territories adopted its Official Languages Act, which established the right to territorial services in French, the right to use French in civil proceedings in territorial courts and the obligation to use English and French in the statutes, records and journals of the legislature. The Yukon adopted similar legislation in 1988.

Nor were Canada's provinces with the three largest minority communities inactive. It should be borne in mind that it is in these three provinces that 93% of our official language minorities live. Ontario enacted the French Language Services Act in 1986, which provides the right to receive service in French from the provincial government in designated areas. The latter include areas where the minority community represents 5,000 persons in urban centres or 10% of the population elsewhere. Over 80% of Ontario's Francophones live in these designated areas. In 1986 Quebec adopted Bill 142, which guarantees the right to receive health and social services in English everywhere in that province. New Brunswick moved to consolidate language rights by seeking constitutional entrenchment of Bill 88 on the equality of its two linguistic communities.

Not all legislative change, however, represented progress. As mentioned above, Alberta, Saskatchewan and Quebec, to a greater or lesser extent, all moved to restrict minority language rights in the wake of Supreme Court rulings. Nor have all provinces been equally conscientious in assuming their responsibilities with regard to minority language education under Section 23 of the Charter. The minorities, indeed, could be forgiven for feeling that some governments are willing to fulfil their constitutional obligations only when faced with court orders, large sums of federal cash, or both.

The provinces with the largest official language minority communities (Quebec, Ontario and New Brunswick) have educational structures in place which now correspond closely enough to what is required under the Charter. Ontario has made impressive progress, particularly since 1986, in bringing its educational structures in line with the Charter. Quebec accepted the Supreme Court's 1984

decision. This resolved the only major Charter issue raised by Quebec's well-established English-language education system, which ranges from primary schools to universities. Quebec is currently moving towards a linguistic rather than a denominational education structure. Past proposals to create linguistic school boards have been controversial in the English-speaking community but the current reform appears to receive substantial support. New Brunswick's full French-language education system is very close to ideal in its respect for minority language educational rights. Its dual language structure, which provides for Francophone management and control, predates the Charter, as does Quebec's. While educational opportunities are more limited in other provinces, some, like Manitoba, have made a significant contribution to the preservation and development of existing institutions.

In the 1990 Mahé decision the Supreme Court ruled on the urgent requirement to put in place an appropriate system for education in the language of the minority, including a variable degree of management. Paradoxically, it is some smaller juristictions that have set the example for those that have not yet reached this point. Such a system is in place in Prince Edward Island and is being introduced in the Yukon. In Saskatchewan it has gone beyond the planning stage but its implementation has been delayed, whereas British Columbia and Manitoba are in the process of defining what is required; Alberta is less advanced. Lastly, despite the creation of schools or at least classes, Newfoundland, Nova Scotia and the Northwest Territories are still keeping their minorities waiting eight years after the coming into force of the Charter.

While the federal government has been the most active in assisting French-speaking minorities across Canada, the Quebec government has also played a minor but useful role in funding projects and Francophone community organizations.

Department of the Secretary of State

The Department of the Secretary of State had not waited for the official legislative sanction conferred upon it by the 1988 Official Languages Act to help the minorities develop and to promote linguistic duality in Canadian society. As of 1969, it was creating programs which over the years would change name but would maintain the same objectives: to help the official language minorities to develop and Canadian society to better accept and live duality. The Department has always focused on two major areas: minority and second-language instruction, and support for organizations representing Canada's minorities.

In the early 1980s the Department refined its methods and approach. In education, it developed letters of understanding which placed federal financial assistance to the provinces in a broader framework. For instance, in 1983, the Department concluded, via the Council of Ministers of Education, Canada, a comprehensive agreement with all the provinces. This was revised in 1985 and renewed in 1988 in the even more dynamic context created by the new Official Languages Act.

Federal funding through programs to assist education is very significant. In the 20 years since the first Official Languages Act the federal government contributed over $2.5 billion to minority and second-language instruction. These major expenditures, which are not exorbitant considering the overall cost of education, are an investment in the future of Canada. Particularly after promulgation of the Charter, these funds contributed to an increase in the number of schools for Francophone minorities outside Quebec (511 in 1988), to maintaining the school system for the Anglophone minority in Quebec (307 schools in 1988) and to the continued expansion of the teaching of English and French as second languages.

Secretary of State Department assistance to organizations representing the minorities is, over the long term, just as important for their development as its contribution to minority and second-language instruction. In 1975 the Fédération des francophones hors Québec was created to co-ordinate the activities of a multitude of provincial and regional organizations. In 1982 it was Alliance Quebec's turn to become the principal organization speaking on behalf of Quebec Anglophones.[3] At the same time many regional, local and specialized organizations were formed throughout Canada over the past 20 years. It is impossible to list them all, but examples include the Association of Quebec Regional English Media, the Association de la presse francophone, the Commission nationale des parents francophones, the Fédération des jeunes Canadiens français and the Quebec Drama Federation.

In the early 1980s the Department funded specific projects submitted by some 400 minority community organizations. However, when this program was renewed in 1983, individual funding became part of a more general community development approach. This focus on meeting objectives and developing long-term strategies led to increasingly close consultations with minority organizations. Community representatives are, of course, best placed to determine the needs of their members. In 1987 these widespread and detailed consultations bore fruit. On the eve of renewing its programs for five years, the Department, in concert with the communities, specified five major sectors of action: representation, to ensure increased recognition of community organizations; institutionalization, to strengthen institutions serving the minorities in their language or to create new ones; service delivery; animation; and human resources development in minority communities.

To underline the importance it gives to this broader approach the Department, pursuant to the new Official Languages Act, in 1988 renewed its programs for the promotion of official languages by placing them on a permanent footing and committing over $200 million in the next five years (1988-93), an increase of some $50 million over the five preceding years.

---

[3] Alliance Quebec also intervened on serveral occasions before the courts in cases relating to minority Francophone educational rights and supported Francophones on other occasions.

The 1988 Act broke new ground by giving the Department of the Secretary of State responsibility for co-ordinating the efforts and activities of various federal institutions regarding minority community development. A structure has been established within the Department, and activities to increase the awareness of other departments and to provide them with information on their responsibilities vis-à-vis duality will probably soon bear fruit.

In the area of communications, access to CBC and Radio-Canada services continued to grow in the 1980s and there was even some local minority language programming, although this has now been severely curtailed as a result of budget cuts. Recently the Secretary of State and the Department of Communications helped establish several community radio stations which are among the few sources of local programming now available to the minorities. The governments of Canada and Quebec have participated in the funding of TV5, which broadcasts programs from across the Francophone world and provides a welcome diversity in programming. Access to TV5 is increasing, but is still limited. The government of Ontario also contributed significantly to progress in French-language broadcasting by launching its highly successful French educational television network, *La chaîne française*. Cable access to the Quebec-based French-language TVA network is also becoming more widespread.

Minority community life

After helping the minorities in the early years to develop representative institutions, the Department focused in the 1980s on concrete community development projects to enable groups, usually at the provincial level, to develop co-ordinated, consolidated and representative structures. The minorities want to increasingly diversify their activities and increase their involvement in cultural, economic, communications and media interests.

This challenge is now being taken up. The energy displayed by minority communities and groups is evident to all. We have already mentioned the progress achieved in education, but this is not the only area. In the information field the minorities have a vibrant and growing network of publications and Francophones outside Quebec now have an Agence de presse francophone. The larger communities have developed a solid framework of associations and religious and lay community organizations, one example being the caisses populaires. And, with assistance from various sources, the smaller communities are beginning to develop the key features of this infrastructure, especially community-school centres which have existed for some years in eastern Canada and will also be created in the West.

Francophones outside Quebec are experiencing a cultural renewal; French-language publishers are growing in number in Ontario, French-language theatre groups are being formed in every province and Francophone festivals are drawing large crowds, especially in Ottawa. Artists and writers are becoming known on the Canadian scene and Francophone communities outside Quebec are

defending with greater vigour, but also with serenity, their rights and place in society. Their associations are active, as is their media network. While attentive to changes in their province, they also demonstrate their understanding for Quebec's aspirations and their wish to preserve their language and institutions. More confident and dynamic, they wish their contribution to the society of the province they live in to be recognized in full. Despite current constitutional tensions, their determination to deal with the future and remain themselves is felt throughout the country.

As we have seen, the relative health of Canada's official language minorities depends on a variety of factors, including demographic weight, community vitality, institutional development and government support. By broadening the range of services provided in the minority language the federal government and many provinces are acting on the deep commitment of their citizens to the protection of minority rights and the development and improvement of a growing and variable scale of essential services in minority communities.

English-speaking Quebecers have historically possessed and extended an impressive network of cultural and educational institutions and enjoy a strong community life in most regions of Quebec.

In this regard, Canadian public opinion does not always fully grasp the discrepancy that exists in Quebec between the status of French as the only official language and bilingualism as a constitutional obligation in the National Assembly, legislative texts and the courts and as a fact of life in many sectors of the province — in education, social and health services, the workplace, the written and electronic media — to say nothing of the most widespread individual bilingualism in Canada. By and large, English is still far more commonly used and more vigorous in Quebec than French is in the other provinces of Canada. For these reasons, in spite of demographic decline and the frustrations caused by Bill 178, the condition of English-speaking Quebecers remains relatively sound and their willingness to integrate into Quebec's changing society is strong.

The smaller Francophone communities outside Quebec are struggling. Their small numbers mean that it is difficult for public authorities to provide a full range of services and activities in French even when they are willing to do so. However, initiatives such as those taken recently by Manitoba, Prince Edward Island and the Yukon suggest that, even in the case of smaller minority communities, where there's a will there's a way. Also, implementation of Charter guarantees to access to community-managed education in French will no doubt show tangible results. The schools in question often double as community centres and have a revitalizing effect on language use for adults and children alike.

Between 1981 and 1986 in Ontario and New Brunswick (where close to three-quarters of a million Francophones live) assimilation appeared to stabilize or

even recede slightly. The vitality of the minority communities in these provinces is spurred on by the dynamic progress of institutional support for essential services in French. Ontario has initiated substantive changes, among other things, through its progressive French Language Services Act and its educational reforms. And New Brunswick has formalized its reform in a strong body of legal and constitutional guarantees.

The movement that started with the B and B Commission, and which was consolidated in the Charter, is continuing. After more than 20 years of effort our minority official language communities are still a long way from being in an ideal situation. However, it is worth remembering that in many respects Canada and the provinces have moved *well beyond* the recommendations of the B and B Commission and that the initial momentum is by no means exhausted.

V. OFFICIAL LANGUAGES IN CANADIAN SOCIETY

At the same time as the minorities were experiencing this profound transformation in their living conditions, Canadian society as a whole was also being subjected to major changes. One of Canada's best-known analysts of social trends suggests that Canada as a whole has, over time, warmed to the federal bilingualism policy:

> As of late 1989, 58 percent of Canadians endorsed the two-official-languages policy, compared with 55 percent in 1980 and 49 percent in 1975. In every region, there has been a slight increase since the 1970s in the proportion of Canadians who favour bilingualism — a noteworthy trend, given the policy became law only in 1969. In 1987, a comprehensive national survey of fifteen- to twenty-four-year-olds found that 69% of the emerging generation support bilingualism.
>
> Such findings show that bilingualism gradually has been gaining acceptance across the country. The process has been slow with the reception particularly cool in western Canada. Differences by age and education, however, suggest that the level of acceptance could continue to increase with time — unless, with issues such as Meech Lake, the positive trend is sabotaged.[4]

Before attempting to describe this new society it is worth examining how the federal government has tried to modify Canada's linguistic landscape by intervening in several key sectors. Since the time of the B and B Commission, Canadians have understood that progress in personal bilingualism had the greatest chance of success among the younger generations. Despite political and

---

[4] Reginald W. Bibby, *Mosaic Madness: The Poverty and Potential of Life in Canada*, Toronto, Stoddart Publishing Co., 1990, pp. 51-52.

constitutional ups and downs an increasing number of parents want their children to learn the other official language. According to a June 1987 survey commissioned by Canadian Parents for French (CPF), an organization that promotes the teaching of French as a second language, 68% of the parents surveyed were favourable to the other official language. In February 1990 another CPF survey showed that this number had risen to almost 75%.

To help the provinces better respond to this need the federal government each year provides funding. This has produced an impressive increase in the teaching of French as a second language outside Quebec; at the primary level the percentage of students learning French grew from 28% in 1970-71 to almost 60% in 1988-89. In Quebec all Anglophone students are enrolled in French second language courses, and Francophone students take English as a second language as of grade 4.

One of the most visible and important manifestations of linguistic duality in Canadian society has been bilingual labelling, which is required by federal legislation and accepted implicitly by Quebec legislation. Since 1974 the packaging of virtually all consumer goods has had to include essential information in both official languages. Despite some rearguard battles, manufacturers often go beyond the minimum requirements and the practice is now general and accepted everywhere, enabling English and French to live side by side on every store shelf in Canada.

No sooner had progress been made on this front than the incredibly rapid computer revolution produced a new challenge for the practice of duality. Most software is created in English; since the use of computers has become almost universal, French is in danger of being relegated to second place in this leading-edge sector of science and technology.

The federal government has reacted on two fronts: it participated, jointly with the Quebec government and the private sector, in task forces designed to encourage the development of French-language software, and it provided financial assistance to companies wishing to become involved in this work. In addition, partly in response to pressures by the Commissioner, the government itself sought to prove that a huge and complex organization is able to use computer technology in both languages. In this regard, the 1988 Official Languages Act is unequivocal; it requires that federal institutions in the National Capital Region and in other designated regions "ensure that regularly and widely used automated systems for the processing and communication of data acquired or produced by the institutions on or after January 1, 1991 can be used in either official language".

As we know, the Act broadened and made more specific the government's commitment to "foster the full recognition and use of both English and French in Canadian society". Part VII of the Act gives the Secretary of State, in particular, responsibilities for encouraging and supporting the private and voluntary sectors;

this is a new responsibility and, in a sense, an entirely new program when compared to the 1969 Act. The Department of the Secretary of State has thus broadened its action over the past two years. It is a little too early to make a full assessment, but matters are now under way and major institutions in the private and voluntary sectors are indicating that they are increasingly sensitive to linguistic duality, even if only from the perspective of better service to customers. However, it is encouraging to note that the Department is trying to help private and voluntary organizations to develop long-term action plans and strategies that will profoundly change their way of operation, rather than being content, as it was towards the end of the 1970s, to pay for a few translations and publish a few brochures recommending the use of both official languages.

This increased sensitivity is most keenly visible in the National Capital Region. Over the past 10 years, the Ottawa-Hull region has continued to develop and has become one in which duality is more visible than anywhere else in Canada. One need only remember what this region was 20 or 25 years ago to realize that a real revolution has taken place. For instance, individual bilingualism has increased significantly throughout this period: over 65% of Franco-Ontarians and French-speaking Quebecers are bilingual, while this is the case for 50% of Anglo-Quebecers and over 20% of English-speaking Ontarians. The percentages are continuing to rise in all four groups.

An increasing number of services are available in both languages in the National Capital Region. Federal services are generally satisfactory and provincial and municipal services are improving. The situation is less satisfactory for commercial signage on both sides of the river and for services provided by the private sector in Ottawa. The Department of the Secretary of State has recently reached an agreement with the National Capital Commission to raise awareness and help the private sector contribute more to making Ottawa-Hull a region that is truly representative of a Canada that respects its linguistic duality.

The federal government's efforts to promote duality in Canadian society are made all the more important by the fact that they are occurring in a general context that is not always favourable to duality. If we are not careful socio-political change could harm a vibrant expression of linguistic duality. Some socio-political trends have become particularly important in the 1980s. They include:

- The massive intermingling of populations has accelerated in every corner of the world, producing new migratory movements; Canada is increasingly becoming the preferred destination of many people from Asia, Africa, the Middle East, Latin America and no longer only from the United States and Europe; these people are more familiar with the facts and requirements of plurilingualism.

- New Canadians more easily find their reflection in the policy of multiculturalism. Even if that policy does not, in principle, contradict linguistic duality,

the growing racial and cultural diversity of Canada could have a negative impact on linguistic duality and the predominance of French in Quebec. Interestingly, there are now two multicultural associations in Ontario that describe themselves as Francophone.

- To social and cultural pluralism we must add economic factors that could act as centrifugal forces; free trade with the United States, which seems to have been only a prelude to more broadly based exchanges throughout North America, could be a powerful factor of continentalization, bringing greater uniformity of taste, life styles and attitudes; linguistic duality, a distinctive characteristic of Canada, could also suffer from this, but the eventual participation of Mexico could continue to make this continent a plurilingual entity where the co-habitation of English and two other international languages should then be exploited to the full.

- In more general terms, national identity could be affected by a breakdown in Canadian structures. The weakening of some bilingual federal institutions which play a key role in the ongoing presence of what we know as Canada — the CBC, Via Rail, Petro-Canada, some airports, etc. — also complicates the situation. Nor should we forget the massive invasion of Canadian culture and media by our American neighbours. The fact that no thought was given initially to exempting some sectors from the goods and services tax — for instance, book publishing — says a great deal about the dangers that surround us and gives us a better idea of the ferment that may weaken the Canadian psyche.

All these factors have produced a pluralistic society and have raised concerns in some segments of the population. These changes, which are upsetting many traditions and long-held values, have spawned protest movements. However, change is universal and we should certainly be capable of *adapting* and preserving our own characteristics.

Contestation over linguistic duality was particularly evident in the last two or three years in political parties such as the Reform Party in western Canada and the Confederation of Regions Party, which is based mainly in the Maritimes. These parties base their action on well-organized pressure groups. These have deep roots, particularly in Ontario where they had their moment of glory during the unilingual municipality crisis in early 1990. This crisis was born of deep and ancient prejudices which claimed domination by the French language, however improbable that may be. Such movements have their counterparts in Quebec (the justification and dialectic being different) among those who believe that duality is a Trojan horse designed to overcome the French language and destroy Quebec's identity. Although, as we have seen, federal action may produce imperfect results, it has had a very positive impact for the French language.

The enemies of linguistic duality often advance the argument of "the costs of bilingualism" and supply baseless figures in support of their position. We need

only mention here that the total expenditures of the federal government on language programs will not exceed $650 million in 1990-91, slightly less than half of which is passed on to the provinces to promote minority official language education and second-language instruction. This sum, though not negligible, represents well under 0.5% of the federal budget (or slightly more than six cents per day per Canadian). In the past 10 years it has dropped in absolute value and one must ask whether it is indeed scandalous to spend a fraction of 1% of the budget on programs designed to consolidate a fundamental aspect of Canadian identity.

Many foreign observers follow our language planning efforts closely. Generally speaking, they have seen over the years a model that is original and might even serve as an example to others. The Commissioner has himself been able to note this type of reaction when he has explained the progress of the Canadian language reform effort in Belgium, Hungary, France, Switzerland, the United Kingdom and throughout the world via the periodical *Language International*. In addition, the Canadian ombudsman model is gaining interest abroad, particularly in developing countries.

Conclusion

The tide of history is often composed of progress, misunderstanding, reversals and ups and downs. The same holds true for the quiet revolution of official languages in Canada. This retrospective has reminded us of the language reform objectives set in motion by the B and B Commission in the quest for equality for our two national languages. It has also identified the results over the years of legislative and administrative reform. To what degree have these objectives been achieved and what conclusions can we draw from them? What challenge must now be met, what partnership formed, to ensure full recognition of Canada's language duality?

a) Recognition of the equality of English and French in federal institutions, particularly in Quebec and in the National Capital Region

Over the years the federal government has stopped being a "linguistically foreign" government for Francophones, especially for Quebecers. This is only as it should be, but we must also remember that it is a success story which long appeared to be an impossible dream. In addition, federal official languages policies, in their struggle for equality, have helped French grow and develop in Quebec and in the rest of Canada, quite contrary to what some people believe.

In Quebec there is no longer any need to ask whether federal services are available in French (which was by no means the case prior to the 1969 Official Languages Act) and it is French that is normally used as the language of work in the federal Public Service in that province. The federal government has also given some attention to the use of French in science, technology and informatics

within the Public Service. The participation of Francophones in federal institutions in Quebec has been so successful that it has led to a major and unfortunate under-representation of the Anglophone community. Lastly, by participating in a host of initiatives as varied as the establishment of specialized terminology banks, the launching of TV5 and the Francophone summit, the federal government has sought to consolidate the linguistic and cultural foundations of French throughout Canada, but more particularly in Quebec.

Renewal within the federal administration was mainly evident in the 1970s, especially in Quebec (as revealed by the small number of complaints we receive) and in the head offices of federal institutions located in the National Capital Region. Significant progress was achieved in the 1980s with respect to the delivery of bilingual services and what might be called certain critical aspects of the federal machine. In this regard, and for many other aspects of implementation of the Act, matters could nevertheless have moved more quickly and penetrated more deeply. From 1982 to 1988 we and many others demanded a legislative and administrative renewal of the language program, a renewal that we considered indispensable to the ideal of equality of English and French proclaimed in the Charter. A new Act was adopted in the summer of 1988 but delays in its implementation still represented a danger for the renewal we had hoped to see. It is only in 1990 that we have seen a "partial thaw". This is less than we hoped for, but much better than no thaw at all. Efforts should continue in all areas, particularly with respect to language of work and imbalances in the representation of members of both language communities in federal institutions.

Year after year, in accordance with our mandate, we analyse the weaknesses that persist with regard to full implementation of the Act. We also scrutinize the determination of the orchestra leader, the Treasury Board Secretariat, to ensure that the Act is fully respected in federal institutions. Even if our recommendations are not always followed, our conclusions are rarely contested. Knowing our activities, some will question the obvious difference between our annual criticisms and the rather positive report presented in this chapter. The paradox is nothing more than appearance. Our evaluations here are yardsticks that measure the long-term evolution of the program, which has experienced ups and downs but whose general movement has been clearly positive.

b) Protection and development of the official language minorities throughout Canada

Spurred on by the federal language reform program, some provincial and many local governments have sought, to varying degrees, to ensure the protection and development of their official language minorities and the recognition of equality of status for English and French as national languages. We have seen that reform of the language program has made a serious contribution by developing momentum and, in more direct terms, by strengthening the situation of the larger official

language minority communities in Ontario, Quebec and New Brunswick. It has also provided major support (education, essential services, the media, community development) for other groups that are fewer in number. Although the battle is by no means fully won, the fact remains that in less than one generation progress in many sectors has far exceeded the most optimistic expectations of most members of the B and B Commission. The long march undertaken by our minorities from theoretical to practical equality has been one of the central themes of recent language debates.

c) *Recognition of the existence in Quebec "of a distinct Francophone society" and, subsequent to adoption of the Charter in 1981-82, reintegration of Quebec in the constitutional family*

The accelerating pace of history resulted in discussion about the distinct society reaching a new crisis in the past two years. We, like many Canadians, believed that the Meech Lake Accord, by confirming the distinct character of Quebec, would consolidate its sense of belonging in Canada as a whole. The Accord failed and, despite numerous political accommodations over the years, the issue of recognition of the Quebec identity in the Constitution remains unchanged. The crisis we are now experiencing demands that we redouble our efforts to find new options or new arrangements that might respond to this objective which, in our view, is fundamental: full recognition of linguistic duality in all its aspects. To quote the Chinese proverb "When you have ten steps to go, nine take you only half way." However, we should not despair about finding a solution compatible with the continued existence and growth of this country, which offers so much to its citizens.

d) *Harmonization of relations between Anglophones and Francophones*

In our view, millions of Canadians, both Anglophone and Francophone, still believe in the possibility of a collective movement towards full recognition of linguistic duality which would include, for Quebec, the necessary guarantees it seeks to ensure protection of its language, culture and identity; and, for the official language minorities, better conditions for their full development. Support for this vision of Canada has been confirmed in many surveys. In concrete terms, it manifests itself in a multitude of legislative and administrative measures adopted over the past 10 years with a view to consolidating the delivery of bilingual services in the public, private and voluntary sectors, and by the very strong desire of a large number of parents to ensure that their children acquire a sound knowledge of their second official language.

Language reform has strengthened and broadened individual rights and the collective protection of all Canadians. In terms of the 1988 Official Languages Act, the challenge now is to translate the intent of Parliament quickly and more effectively into concrete action. Canada's ambitious language experiment compares,

in our view, very favourably, both in terms of its scope and the speed with which it has been implemented, with any similar initiatives elsewhere in the world. Despite some setbacks the progress made in the 1980s is by no means negligible: major progress in the legislative area, in minority language instruction, in second-language teaching (particularly French immersion and the study of English in Quebec), in establishing the preponderance of French as a language of work and communications in Quebec and a no less remarkable progress in the generally growing positive attitude that linguistic duality has enjoyed in public opinion across Canada. This is no mean achievement. When placed in its proper historical perspective Canada's language reform program springs directly from a humanist tradition and everyone involved can take pride in its achievements.

We have now reached a major turning point. The challenge is coming, for obvious reasons, especially but not exclusively from Quebec. Whatever the constitutional decisions of the future may hold, these 20 years of linguistic achievements will remain part of the honourable history of Canada's citizens and leaders. As we mentioned elsewhere, our past, present and future are marked by language, whether we like it or not. We therefore hope that no one will ever forget, in the present debate, what we have tried to achieve together, and that we should build on it to strengthen the guarantees for language duality and the protection of the rights of English- and French-speaking minority communities. If we can achieve this common vision for Canada we will leave our children a rich spiritual and human legacy.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

RAPPORT ANNUEL 1990

Rétrospective : d'une crise à l'autre

La révolution tranquille des langues officielles et le défi au partenariat

TIRÉ À PART

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, écrivez à la Direction des communications, Commissariat aux langues officielles, Ottawa, Canada K1A 0T8, ou encore téléphonez à frais virés au (613) 995-0826.

Les résidents de la région de la capitale nationale peuvent déposer leur plainte en téléphonant au (613) 992-LANG (992-5264).

Le Commissariat aux langues officielles a aussi des bureaux régionaux dans les villes suivantes :

Commissariat aux langues officielles
Région de l'Atlantique
Place Héritage
95, rue Foundry, pièce 303
Moncton (Nouveau-Brunswick)
E1C 5H7

Tél. : (506) 851-7047
1-800-561-7109

Commissariat aux langues officielles
Région du Québec
1179, rue Bleury, pièce 401
Montréal (Québec)
H3B 3H9

Tél. : (514) 283-4997
1-800-363-0628

Commissariat aux langues officielles
Région de l'Ontario
1, rue Dundas ouest, pièce 2410
C. P. 24
Toronto (Ontario)
M5G 1Z3

Tél. : (416) 973-1903
1-800-387-0635

Commissariat aux langues officielles
Région du Manitoba et de la Saskatchewan
Édifice Centre-Ville
131, boulevard Provencher, pièce 200
Saint-Boniface (Manitoba)
R2H 0G2

Tél. : (204) 983-2111
1-800-665-8731

Commissariat aux langues officielles
Région de l'Alberta, de la C.-B., des T. N.-O. et du Yukon
Édifice Liberty
10506, avenue Jasper, pièce 1100-A
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9

Tél. : (403) 495-3111
1-800-661-3642

Le Commissaire est également représenté par des agents de liaison à temps partiel dans plusieurs localités du Canada. Pour savoir si un agent est en poste dans votre région, téléphonez au bureau régional.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

Rétrospective : d'une crise à l'autre

La révolution tranquille des langues officielles et le défi au partenariat

Il nous a semblé utile de présenter au lecteur un tour d'horizon de l'évolution de la reconnaissance de la dualité linguistique canadienne au cours des dernières années. La période retenue tire sa logique du fait qu'elle s'échelonne de 1981 à 1990, soit entre l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue un des fondements importants du Canada contemporain, y compris bien sûr ses assises renforcées en matière de droits linguistiques, et la nouvelle crise que nous vivons depuis l'échec du projet d'Accord du lac Meech en juin 1990. Il se trouve de plus qu'une grande partie de cette période s'est déroulée sous un nouveau gouvernement, élu en 1984, puis réélu en 1988, et qu'elle coïncide grosso modo avec le septennat du troisième Commissaire aux langues officielles, dont le mandat tire à sa fin.

Ce tour d'horizon est nécessairement fort incomplet puisqu'il se contente de couvrir les points saillants d'un grand nombre de questions. Il essaie pourtant de situer ce que nous pourrions appeler la révolution tranquille des langues officielles au Canada dans le cadre d'une première réforme constitutionnelle, à laquelle le Québec ne donna jamais son accord, d'une deuxième qui fut avortée et d'une troisième qui est à peine amorcée. C'est ce défi au partenariat canadien qu'il nous reste à relever.

Après une introduction qui remonte par la force des choses à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, nous examinerons l'évolution du nouveau cadre juridique national apportée par la *Charte canadienne des droits et libertés* et les réalisations subséquentes dans la sphère fédérale; nous suivrons ensuite l'évolution de la condition de nos minorités, marquée par l'évolution de leurs droits dans les provinces — influencée tantôt par les arrêts de nos cours de justice, tantôt par les décisions des assemblées législatives provinciales, sans omettre l'évocation de leur situation démographique, de leur vie communautaire et de leur extraordinaire détermination non seulement à survivre, mais à s'épanouir. Nous étudierons certaines attitudes de la population canadienne, particulièrement en ce qui a trait à l'éducation. Cela nous amènera à constater le chemin parcouru dans la mise en œuvre des droits linguistiques

consacrés dans la *Charte* et à formuler certaines conclusions. Nous pensons pouvoir tirer de cette analyse des raisons d'espoir pour le pays, sans doute grâce à une structure renouvelée, puisées aux leçons du passé.

I. DUALITÉ LINGUISTIQUE ET SOCIÉTÉ DISTINCTE

La Commission B.B., créée en 1963 par le premier ministre Lester B. Pearson, avait pour mandat d'examiner et d'évaluer la politique linguistique du Canada. Son principal souci était de favoriser une plus grande concertation fédérale-provinciale devant ce qu'elle nommait la « crise » dans les relations entre francophones et anglophones. La Commission B.B. a proposé au gouvernement fédéral et aux provinces d'établir une nouvelle charte des langues officielles pour le Canada, fondée sur le « principe d'égalité ».

En 1969, en réponse aux recommandations de la Commission, le Parlement, avec l'appui de toutes les parties intéressées, adoptait la *Loi sur les langues officielles*. En 1973, il votait une résolution concernant l'usage du français et de l'anglais comme langues de travail ainsi que la pleine participation des deux communautés de langue officielle au sein des institutions fédérales. L'adoption de cette résolution fut suivie, en 1974, par la publication d'un règlement sur l'emballage et l'étiquetage bilingue.

Le Nouveau-Brunswick a adopté, en 1969 également, des dispositions linguistiques semblables à celles contenues dans la loi fédérale sur les langues officielles. En 1981, la province adoptait aussi une loi prévoyant le traitement équitable des deux communautés de langue officielle par le gouvernement. Rappelons qu'avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles*, les seules garanties linguistiques au Canada étaient fournies par les maigres dispositions institutionnelles de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, ainsi que par les dispositions analogues dont on pouvait juger qu'elles s'appliquaient toujours à l'intérieur des frontières originales des Territoires du Nord-Ouest.

Le mouvement amorcé par la Commission B.B. en faveur d'une plus grande reconnaissance du Québec, de la langue française et des communautés francophones du Canada a coïncidé avec une profonde évolution de la conscience collective des Québécois. Seule province dont la majorité des résidents sont d'expression française, le Québec a toujours senti le besoin de se définir par rapport à la majorité anglophone — beaucoup plus vaste — du Canada et de l'Amérique du Nord. Hantés depuis des générations par un sentiment d'insécurité linguistique, les Québécois francophones avaient tenté de s'attaquer aux sources de leur anxiété, mus en particulier par un déclin marqué, au cours des dernières années, de leur taux de natalité. Le taux élevé d'assimilation des francophones, surtout dans les petites collectivités à l'extérieur du Québec, représentait également un sujet de préoccupation. Une perception nouvelle de leur société et de leur culture, le désir de préserver le français et d'en assurer le rayonnement

devant le pouvoir d'attraction grandissant de l'anglais, de même que la volonté d'exercer un plus grand contrôle sur leurs institutions économiques, sociales et politiques, sont autant de facteurs qui ont incité les Québécois à entreprendre des réformes en profondeur.

Avec l'adoption de la *Loi sur la langue officielle* en 1974, le français est devenu la langue officielle du Québec. La *Charte de la langue française* (loi 101) de 1977, allait plus loin : elle confirmait le statut du français et renforçait sa position en tant que principale langue du travail, du commerce et de la vie communautaire. Le droit de choisir l'anglais comme langue d'instruction de leurs enfants n'était reconnu qu'aux parents ayant reçu leur instruction en anglais au Québec (la clause Québec), et, en certaines circonstances, l'usage public de langues autres que le français faisait l'objet de restrictions. Plusieurs des dispositions de cette loi ont été vivement contestées devant les tribunaux pour finalement être jugées anticonstitutionnelles. Ainsi, la clause Québec a été annulée en faveur d'une « clause Canada ». Plus que tout autre événement, l'adoption de la *Charte de la langue française*, suivie de l'exode, pour diverses raisons sociales et économiques, d'une proportion considérable de la population d'expression anglaise, a confirmé le processus de « minorisation » psychologique de la communauté anglophone.

L'une après l'autre, au cours de la même période, des commissions fédérales d'enquête ont formulé des recommandations sur les façons de reconnaître les caractéristiques particulières qui distinguent le Québec des autres provinces. Sans en réclamer la paternité, la Commission B.B. adopta le terme « société distincte » pour décrire la réalité québécoise. Elle avait d'abord utilisé ce concept dans son Rapport préliminaire de 1965 pour expliquer comment la société québécoise se distinguait des autres communautés au pays et pour exposer aux Canadiens comment se percevaient la majorité des Québécois. Cette notion fut reprise dans le Volume I du Rapport de la Commission en 1967 (p. xxiii) :

> « Les deux cultures dominantes, nous l'avons déjà noté, s'incarnent au Canada dans des sociétés distinctes. Le mot "société", disions-nous, désigne ici 'les formes d'organisation et les institutions qu'une population assez nombreuse, *animée par la même culture*, s'est données et a reçues, dont elle dispose librement sur un territoire assez vaste et où elle vit de façon homogène, selon des normes et des règles de conduite qui lui sont communes'. Et nous avons reconnu dans le Québec les principaux éléments d'une société francophone distincte.»

En fin de compte, la Commission recommandait l'extension (en tout ou en partie) du régime de reconnaissance des droits linguistiques, prévalant alors au Québec, à d'autres provinces (au Nouveau-Brunswick et à l'Ontario, notamment), ainsi que du caractère multiculturel de la société canadienne.

En 1979, la Commission de l'unité canadienne (Commission Pepin-Robarts) constate dans son rapport que le tissu social canadien est marqué par un phénomène de polarisation. Sans recourir spécifiquement au concept de « société distincte » dans sa présentation de la situation québécoise, cette Commission propose le retrait des obligations constitutionnelles imposées à la province de Québec par l'article 133. La Commission précise que « nul obstacle constitutionnel, qui ne s'appliquerait pas aux autres provinces, ne devrait pouvoir entraver la marche du Québec vers sa francisation [...] » (p. 56).

En 1981, le Parlement adopte la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui est proclamée en avril 1982. L'événement apparaît dès lors comme un point tournant de l'histoire du Canada, car il définit d'un seul souffle l'ensemble des droits et libertés — y compris les droits linguistiques auxquels la *Loi constitutionnelle de 1867* n'avait accordé que peu d'attention. Mais au-delà de cet exploit juridique, l'événement souligne la bipolarité du problème canadien par l'absence de la signature québécoise, le Québec ayant été omis selon les uns ou s'étant abstenu selon les autres. Bien que la *Charte* contienne le germe d'un nouveau partenariat linguistique élargi, son approche symétrique élude la question québécoise. Ainsi, elle donne pour les uns une nouvelle assise complète sur laquelle reconstruire le pays, alors que pour les autres, elle escamote une importante partie de la réalité canadienne.

Le rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), publié en septembre 1985, consacre dans son Volume III une vingtaine de pages au système constitutionnel canadien et aux problèmes communautaires non résolus, dont celui de la place du Québec dans la Confédération. L'optique que la Commission privilégie est celle du Québec en tant que « société distincte » :

> « Or, reconnaître la spécificité du Québec et le caractère dualiste du Canada, c'est justement affirmer que des réponses peuvent être trouvées dans le contexte canadien, avec l'appui du reste du Canada. Ces réponses, ce sont d'abord et avant tout les Québécois et les francophones hors Québec eux-mêmes qui devront les trouver, individuellement et collectivement, au plan économique comme au plan culturel. Mais cet aménagement se fera alors dans un contexte précis, celui de la reconnaissance et de la valorisation d'une complémentarité culturelle qui, en définitive, est au cœur même de la réalité canadienne.
>
> Une chance inespérée se présente donc de sceller une nouvelle entente entre le Québec et le reste du Canada. Ce qui est exigé, au niveau des principes d'abord, c'est une déclaration, dans le préambule de la Constitution, qui pourrait se lire de la façon suivante :
>
> > *Reconnaissant le caractère distinct de la société québécoise, foyer principal mais non exclusif des francophones au Canada, et acceptant comme une donnée essentielle de la fédération canadienne son caractère dualiste, [...].*

> Lors des négociations constitutionnelles de 1980, des discussions serrées sur cette question avaient presque abouti à un consensus. Nous croyons qu'en 1985, sur la base d'un texte comme celui qui est proposé ici, un tel consensus devrait pouvoir se réaliser assez rapidement » (p. 383).

La double reconnaissance de la dualité linguistique et de la « société distincte » sont précisément les enjeux principaux de l'Accord du lac Meech en juin 1987. On pouvait croire à ce moment qu'enfin unanimes, le gouvernement fédéral et les provinces avaient trouvé la clé de l'unité nationale. Conscient que cet accord reconnaissait de façon explicite notre dualité linguistique et assurait la reconnaissance du fait que le Québec constitue « une société distincte », le Commissaire l'avait appuyé, avec certaines réserves susceptibles d'être prises en considération par la suite. Celles-ci portaient essentiellement sur la faiblesse du rôle attribué au Parlement et aux assemblées législatives provinciales relativement à la promotion de la dualité linguistique.

Aujourd'hui, nous sommes à nouveau plongés dans une crise dont nous ne pouvons encore mesurer pleinement les conséquences. Mais chose certaine, ce que l'histoire récente nous enseigne, c'est que nous ne saurions maintenir la cohésion du Canada sans la pleine reconnaissance de toutes les dimensions de sa dualité linguistique et du caractère inéluctablement distinct de la société québécoise.

II. LE CADRE JURIDIQUE DU RÉGIME LINGUISTIQUE

La Charte canadienne des droits et libertés *et les langues officielles*

Le constituant de 1982 a consacré une partie importante de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux droits linguistiques, au point de les considérer dans le contexte canadien comme des droits fondamentaux. En outre, ils échappent à la clause dérogatoire de la *Charte* au même titre que les droits démocratiques ou la liberté de circulation et d'établissement. Si le gouvernement du Québec a pu faire appel à la clause dérogatoire pour promulguer la loi 178, c'est parce que la cause relevait de la liberté d'expression et non d'un droit linguistique. Enfin, ces droits s'étendent à l'instruction dans la langue de la minorité à même les fonds publics. Même si l'exercice de ces droits est soumis à certaines conditions (langue maternelle ou langue d'éducation des parents, langue d'éducation des frères et sœurs, nombre minimum d'élèves), cet article 23 n'en constitue pas moins une étape fondamentale pour la protection et le développement des minorités. Il est intéressant de noter qu'un autre article de la *Loi constitutionnelle de 1982*, adopté sans difficulté et dont fut issue la clause dite « clause Canada », reconnaissait un statut particulier au Québec dans ce domaine.

La *Charte* ne se limite pas à reconnaître pour la première fois le français et l'anglais comme les langues officielles du Canada avec tout ce que cela peut comporter; elle précise qu'ils ont « un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada », reprenant ainsi la clause fondamentale de la *Loi sur les langues officielles* de 1969. La *Charte* confirme, en les précisant, les dispositions de la

dimension fédérale de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : bilinguisme parlementaire, législatif et judiciaire. Et elle poursuit le processus de constitutionnalisation des langues officielles, en consacrant aussi le droit du public à l'emploi du français et de l'anglais pour communiquer avec tout organisme du Parlement ou du gouvernement du Canada et pour en recevoir les services, lorsque l'emploi de l'une des deux langues fait l'objet d'une demande importante ou qu'il se justifie par la vocation du bureau. La *Charte* enchâsse un régime similaire de bilinguisme à trois volets pour le Nouveau-Brunswick, avec quelques variantes plus exigeantes au chapitre de la langue de service puisqu'il n'est pas question de « demande importante ». Enfin, elle précise qu'elle ne limite pas le pouvoir du Parlement fédéral et des assemblées législatives provinciales « de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ».

Ainsi, tout en s'inscrivant, pour ce qui est du contexte fédéral, dans une continuité historique, le nouveau régime linguistique instauré par la *Charte* n'en innove pas moins en consacrant le caractère évolutif des garanties linguistiques au Canada. Il faudra donc compter sur les législateurs des deux ordres de gouvernement et éventuellement des municipalités pour qu'ils donnent effet à ces garanties constitutionnelles en les faisant progresser vers l'objectif d'égalité.

Ce rôle a d'ailleurs été confirmé par la Cour suprême du Canada qui a même précisé que dans certains cas, comme celui des droits à l'instruction dans la langue de la minorité, il faudrait légiférer pour en arriver à concrétiser cette reconnaissance du statut des deux langues. Le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif ont ainsi tous deux leur rôle à jouer dans l'établissement du régime des droits linguistiques au Canada.

Conciliation des exigences de la Charte *et de la* Loi sur les langues officielles *de 1969*

Pour tenir compte de la constitutionnalisation des droits linguistiques, le Conseil du Trésor a effectué en 1981-1982 une simple mise à jour partielle des directives qui avaient été adoptées en fonction de la *Loi sur les langues officielles* de 1969. À compter de cette date, et jusqu'en 1988, la réforme du régime linguistique a plutôt marqué le pas, bien que le Comité mixte permanent des langues officielles eût demandé, dès le mois de juin 1982, la révision de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 pour tenir compte précisément de l'évolution constitutionnelle accomplie en 1982. Le gouvernement de l'époque fit la sourde oreille.

Le Comité mixte permanent des langues officielles n'a cessé de jouer un rôle moteur important dans la progression vers l'égalité. Les témoignages des responsables de bon nombre d'organismes fédéraux et d'associations minoritaires, et surtout les recommandations formulées dans ses nombreux rapports, ont eu une influence souvent déterminante sur la qualité et l'orientation de l'action gouvernementale.

À son entrée en fonction en 1984, le nouveau Commissaire avait saisi toute l'importance de la conjoncture politique, soit l'entrée en scène d'un nouveau gouvernement dédié à la réconciliation nationale. En s'appuyant sur les déclarations

du nouveau premier ministre et des membres de son gouvernement, le Commissaire, dès son premier rapport annuel pour l'année 1984, réclamait une relance administrative et législative du programme des langues officielles et une action coordonnée des deux ordres de gouvernement en vue d'améliorer la situation linguistique sur le plan fédéral et la promotion des deux langues dans tous les secteurs de la société canadienne.

C'est à la suite de ces efforts convergents que le gouvernement fit adopter en 1988 la nouvelle *Loi sur les langues officielles*. Il voulait ainsi effectuer une mise à jour de la Loi de 1969 et des politiques antérieures, en prenant acte notamment des conséquences des dispositions de la *Charte*; confirmer, en la précisant, la clause de la langue de service; et étendre la portée de la Loi aux deux autres objectifs du programme déjà en vigueur depuis la Résolution parlementaire de juin 1973, soit la langue de travail et la pleine participation des Canadiens francophones et anglophones dans l'ensemble des institutions fédérales.

Fait nouveau, le gouvernement s'est aussi engagé dans cette loi à appuyer le développement des minorités et à promouvoir le français et l'anglais dans la société canadienne. La mise en œuvre de la Loi est confiée à trois intervenants principaux, le Conseil du Trésor pour les programmes internes de l'État, le secrétaire d'État pour les aspects promotionnels de la Loi et le Commissaire aux langues officielles dans son triple rôle de protecteur des droits du citoyen, de vérificateur et de promoteur de l'égalité linguistique. Signalons que la Loi prévoit, en faveur de quiconque dépose une plainte au Commissariat, un mécanisme de recours judiciaire auprès de la Cour fédérale, recours qui renforce ainsi les pouvoirs du Commissaire et la protection des Canadiens.

La *Loi sur les langues officielles* jouit enfin d'un caractère quasi constitutionnel, non seulement parce qu'elle explicite des droits inscrits dans la *Charte*, mais encore du fait que plusieurs de ses parties les plus importantes l'emportent sur celles de toute autre loi fédérale qui lui serait incompatible, sauf la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les règlements d'application de la Loi sur les langues officielles

La *Loi sur les langues officielles* est une loi-cadre. Le législateur y a prévu en effet huit cas dans lesquels sa mise en œuvre peut donner lieu à des règlements : il s'agit de la conclusion d'accords et de traités (article 10), des procédures judiciaires (article 17), de la santé et de la sécurité du public (article 26), des communications et services (article 32), des mesures d'incitation (article 33), de la langue de travail (article 38), de la participation équitable (article 40) et des autres mesures réglementaires (article 93). En raison du retard évident à mettre en œuvre les dispositions nouvelles de la *Loi sur les langues officielles* (1988), retards injustifiés à ses yeux et contraires aux engagements répétés du gouvernement, le Commissaire déposait le 25 octobre 1990 un rapport spécial au Parlement dans lequel il demandait instamment au gouvernement de bien vouloir déposer

immédiatement devant la Chambre des communes l'avant-projet de règlement touchant les communications avec le public et la prestation de services, et subséquemment, mais en toute diligence, l'ensemble de la réglementation requise par la Loi.

Quelques jours plus tard, soit le 8 novembre, le gouvernement déposait au Parlement cet avant-projet de règlement sur les communications et les services. Nous attendons cependant toujours les autres avant-projets, notamment ceux concernant la langue de travail et la participation équitable — annoncés comme faisant partie du programme de réglementation fédérale de 1989 — mais aussi ceux relatifs à la santé et la sécurité et aux procédures judiciaires, dont l'adoption est nécessaire à une mise en œuvre ordonnée et efficace de la *Loi sur les langues officielles*, cela plus de deux ans et demi après son adoption par le Parlement.

Devant cette impressionnante progression vers l'égalité de statut, de droits et de privilèges de nos deux langues officielles, comment expliquer la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui le Canada ? Bien que cela puisse sembler paradoxal, on aurait tort, à notre avis, de s'en surprendre. Pour importante qu'elle soit, cette progression ne pouvait tenir lieu de reconnaissance de la spécificité linguistique et culturelle du Québec ou de la création d'un cadre qui l'eut pleinement accommodée. Les institutions fédérales incarnent de plus en plus (avec certains retards regrettables) la dualité linguistique, mais il ne s'agit là que du premier terme de l'équation constitutionnelle. Comme l'avait souligné la Commission B.B. il y a vingt-quatre ans, nous l'avons dit plus haut et nous le répétons : « Les deux cultures dominantes s'incarnent au Canada dans des sociétés distinctes ». Cette opinion n'a jamais été universellement partagée ni par le gouvernement de l'époque ni par la population, mais elle reposait sur des études et des consultations approfondies, confirmées depuis. Qui peut dire que la suite des événements ait donné tort à ce point de vue et que son rejet, d'une manière ou d'une autre, contribuera à assurer l'avenir du Canada ? La confirmation pour le Québec d'un statut vieux de 124 ans, et sans cesse renouvelé, nous semble avoir été — et être encore — un bien piètre sujet de drame à un moment de l'histoire où son enchâssement est de plus en plus nécessaire. Il existe évidemment d'autres solutions, mais sont-elles vraiment plus prometteuses ?

III. BILAN DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE DANS LA SPHÈRE FÉDÉRALE

Les dix premières années de la réforme linguistique avaient été marquées par des progrès rapides et nets, consacrés surtout à la conversion des principes fondamentaux en objectifs réalisables et à la mise en place des moyens administratifs permettant d'atteindre ces objectifs. Mais au début des années 1980, la réforme linguistique montrait des signes évidents d'essoufflement : les langues dans le service au public poursuivaient leur progression à pas de tortue, alors que la langue de travail et la participation équitable des membres des deux communautés

dans la fonction publique étaient en stagnation. Nombreuses sont les causes de ce fléchissement, mais la plus importante, selon nous, trouve sa source dans la structure de base du programme, c'est-à-dire la Loi, les directives et les systèmes administratifs, en place depuis les années 1969-1970, qui montraient des signes évidents d'usure. Cette usure, qui a perduré jusqu'à maintenant dans certains domaines, était également due à un manque de dynamisme de la part des organismes centraux, dont l'attitude timide n'avait rien pour encourager les ministères et les sociétés d'État à participer activement au processus de réforme. Comme le déclarait le deuxième Commissaire, M. Maxwell Yalden, au Comité mixte en juin 1984, « la principale tâche à laquelle nous devons nous atteler est donc d'insuffler un peu de vie dans les règles et les systèmes afin d'améliorer l'offre réelle de services en français et en anglais, l'utilisation relative des deux langues au sein de l'administration fédérale et ce que le Parlement a appelé la pleine participation à la fonction publique des membres des collectivités anglophone et francophone ».

L'action du Commissariat

C'est donc dans ce contexte que le Commissaire entra en fonction en 1984. Soulignant qu'absence de relance signifiait recul, il s'efforça tout au long de son mandat d'inciter le gouvernement à renouveler les assises législatives et administratives du programme. Dans ses efforts pour relancer la réforme et aiguillonner les autorités, il y alla dès son premier rapport d'une cinquantaine de propositions et eut recours à toute une gamme d'interventions dont voici quelques exemples : de nombreuses suggestions dans les rapports annuels successifs, suivies d'un Plan directeur dans le *Rapport annuel 1988*, plan dont la mise en œuvre — encore loin d'être complète, hélas — permettrait de faire du principe fondamental d'égalité une réalité quotidienne, tant sur le plan strictement fédéral que sur ceux du développement des minorités et de la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. Il comportait aussi un appel à des efforts d'information et de promotion auprès de tous les segments de la population canadienne. L'action d'ombudsman et de vérificateur se complétait par des publications diverses, le renouvellement de la revue *Langue et Société*, des discours, des voyages, l'organisation de colloques, la participation à des congrès; trois rapports spéciaux au gouverneur en conseil, chacun touchant l'un des objectifs du programme. Les vérifications du Commissariat dans les organismes fédéraux s'accompagnaient de nombreux rapports thématiques, notamment sur l'absence de services bilingues à l'Île-du-Prince-Édouard (1987), la langue de travail au Nouveau-Brunswick et au Québec (1987 et 1989), l'absence de services en français dans les parcs nationaux de l'Ouest (1988), l'usage des deux langues officielles durant les événements nationaux et internationaux (1988), la sous-représentation anglophone dans la catégorie Soutien administratif de la région de la capitale nationale (RCN). Il y eut aussi un rapport spécial au Parlement sur la réglementation et un recours judiciaire devant la Cour fédérale concernant l'usage de la presse minoritaire par Air Canada (1990). Inutile de préciser que le Commissaire n'était qu'un des acteurs.

De façon générale, il n'est pas sans intérêt de relever certains des jalons de la décennie qui ont marqué les institutions fédérales dans les quatre domaines traditionnels de la langue de service, de la langue de travail, de la participation équitable et de l'administration du programme.

Langue de service

En 1980, le Conseil du Trésor demande aux ministères de « tenir compte des questions relatives aux langues officielles » lorsqu'ils accordent une aide financière à des organismes bénévoles. En 1982, une directive du Conseil du Trésor instaure le principe de l'offre active bilingue dans les régions à demande importante; Toronto et Winnipeg sont ajoutées à la liste de ces régions. En 1983, la toponymie fédérale prend un nouveau tournant, s'orientant vers une nomenclature en grande partie unilingue. En 1988, le Conseil du Trésor diffuse le « symbole des langues officielles », destiné à indiquer au public quels sont les bureaux bilingues, dont la liste figure dans un répertoire remis à jour régulièrement. Puis, en novembre de l'an dernier, le gouvernement déposait finalement l'avant-projet de règlement sur les communications et les services en vertu de la *Loi sur les langues officielles* de 1988.

Mesurées à l'aune des plaintes reçues par le Commissariat, ces quelques initiatives n'ont pas marqué le renouveau attendu, puisque l'on est passé de 1 700 plaintes en 1980 à 2 300 en 1990. Cette augmentation marque sans doute un intérêt accru pour les questions linguistiques dans le sillage de la nouvelle Loi, mais elle démontre aussi que le respect des droits linguistiques des Canadiens est bien loin d'être entièrement satisfaisant. On note en particulier que les plaintes en provenance des petites communautés minoritaires sont dix fois plus nombreuses *per capita* que celle des grandes communautés; que le pourcentage de plaintes du Québec diminue et qu'elles proviennent à peu près également de plaignants francophones et anglophones. Le nombre de plaintes s'est stabilisé en 1990 par rapport à 1989, et celles émanant du public en général ont décru. Quand on songe que ceux qui se plaignent représentent au maximum 5 p. 100 des contraventions à la Loi, on se rend compte qu'il y a encore beaucoup de progrès à accomplir.

Langue de travail

En 1982, le Conseil du Trésor annonce que dorénavant, les fonctionnaires accédant à des postes de haute direction dans les régions bilingues (et de façon plus générale à des poste de surveillance) devront posséder le niveau intermédiaire de bilinguisme; il rappelle que dans leurs communications écrites avec le Québec, les bureaux principaux doivent respecter la ou les langues de travail en usage. En 1987, le Conseil du Trésor annonce que tous les fonctionnaires du groupe de la haute direction devront atteindre le niveau supérieur de bilinguisme en lecture et en conversation, d'ici 1998; un cours spécialisé est mis sur pied à leur intention.

Malgré ces expressions de bonne volonté, la situation de la langue de travail n'a que peu progressé durant la décennie et, sauf au Québec (et même là, avec des restrictions pour les sociétés d'État), le français n'a toujours pas la place qui lui est due dans l'administration fédérale. Le dernier sondage que le Conseil du Trésor

a effectué sur l'utilisation des deux langues officielles au travail remonte à 1984. Il a démontré que le français n'était utilisé qu'environ 30 p. 100 du temps, dans les régions bilingues. Le premier ministre lui-même déplorait en 1985 que la langue de travail relevât souvent du « folklore ». Malheureusement, aucun indice ne nous permet de conclure à une amélioration sensible de la situation, malgré des efforts fort louables de la part de certains organismes. Seul un règlement précisant les conditions de mise en œuvre des milieux propices à l'utilisation effective des deux langues permettrait de se rapprocher progressivement de l'objectif de la Loi.

Participation équitable

La Résolution parlementaire de 1973 a été la véritable initiatrice de ce qui fut appelé à l'époque la « pleine participation ». L'objectif était juste, si on se réfère au principe d'égalité des deux langues officielles et indispensable, si l'on songe à la langue de service au public. En 1980, on comptait 26,7 p. 100 de francophones dans la fonction publique; en 1990, ils y sont 28,3 p. 100, mais 26,7 p. 100 dans l'ensemble des organismes fédéraux y compris les sociétés d'État. Cet état de fait correspond assez bien aux objectifs de la Loi qui stipule que les effectifs des organismes fédéraux doivent *tendre à* refléter la présence de nos deux communautés linguistiques. Mais ce résultat global satisfaisant ne doit pas occulter les déséquilibres qui perdurent dans certaines régions et certaines catégories d'emploi. De nettes améliorations ont été réalisées en Ontario et au Nouveau-Brunswick, mais au Québec, la sous-représentation des anglophones dans la fonction publique continue d'être inquiétante. De même, dans la RCN, les anglophones sont sous-représentés dans la catégorie Soutien administratif et, de façon générale, les francophones sont trop peu nombreux parmi les gestionnaires, les scientifiques et les professionnels.

C'est le redressement de ces déséquilibres persistants, sources d'inéquités et d'irritations, qui doit constituer l'un des principaux défis des prochaines années dans le domaine de la participation.

Administration du programme

Il convient de signaler dès l'abord que la quasi-totalité des mesures prises s'adressent aux ministères et non aux sociétés d'État, comme elles le devraient également. Un mouvement de décentralisation des responsabilités — du Conseil du Trésor vers les ministères — s'est opéré au début de la décennie, ce qui est bon en soi. Il s'est accompagné dans les organismes d'une dispersion des responsabilités en matière de langues officielles, sous couvert de leur intégration aux opérations quotidiennes. En 1987, est lancé un nouveau programme d'imputabilité en matière de langues officielles, remplaçant celui des plans annuels. En vertu de protocoles d'entente entre le Conseil du Trésor et les ministères, ces derniers doivent mettre au point des plans d'action correspondant à leurs besoins, le but du système étant de responsabiliser davantage les dirigeants des organismes.

Les *exigences linguistiques des postes* constituent un des rouages clés de la machinerie linguistique de la fonction publique. En dix ans, leur profil a légèrement évolué, dans le sens qu'un plus grand nombre de postes ont été désignés

Tableau 1

Exigences linguistiques des postes, 1980 et 1990

Postes	1980		1990	
Bilingues	53 103	25,2%	62 080	29,2%
Anglais essentiel	128 119	60,7%	124 911	58,8%
Français essentiel	16 921	8,0%	13 816	6,5%
Réversibles	12 866	6,1%	11 780	5,5%
Total	**211 009**	**100%**	**212 587**	**100%**

Source : Système d'information sur les langues officielles.

Tableau 2

Postes et titulaires bilingues, 1980 et 1990

	1980		1990	
Postes bilingues	53 103		62 080	
Titulaires répondant aux exigences linguistiques de leur poste	43 883	82,6%	53 160	85,6%

Source : Système d'information sur les langues officielles.

bilingues, ce qui était nécessaire (tableau 1). On peut se demander cependant si cet accroissement n'est pas le résultat d'une solution de facilité, qui entraîne — au Québec en particulier — une réduction inconsidérée du nombre de postes français essentiel. On note également un rehaussement très marqué des niveaux de compétence exigés en principe par la désignation des postes, ce qui doit permettre une certaine amélioration dans la prestation des services. Le bassin d'employés bilingues est maintenant supérieur au nombre de postes bilingues, ce qui permet d'assurer la mobilité du personnel dans des conditions plus satisfaisantes.

Par ailleurs, les titulaires de postes bilingues, eux, ne répondent qu'un peu mieux qu'avant aux exigences linguistiques de leur poste (tableau 2), ce qui réduit en conséquence l'effet de l'accroissement des exigences noté plus haut.

Parallèlement, la méthode d'évaluation de la langue seconde (ELS) a été revue, permettant — à partir de 1987 — de connaître le niveau réel de compétence linguistique des fonctionnaires (en plus de savoir s'ils répondent ou non aux exigences de leur poste).

Pendant la même période, la dotation « *impérative* », qui exige qu'un candidat soit bilingue avant de pouvoir être nommé à un poste bilingue, a augmenté fortement, passant de 4 p. 100 à 19 p. 100 de toutes les nominations. Considéré au départ comme exceptionnel[1], ce mode de dotation fut encouragé, dans certaines circonstances, à partir de 1981. Il n'y a là rien d'anormal pourvu que cette exigence ne limite pas indûment l'accès à la fonction publique pour des unilingues qui sont capables d'apprendre l'autre langue officielle et qui sont prêts à le faire.

La *formation linguistique* s'est vue progressivement réglementée (réduction des heures d'apprentissage, imposition d'une aptitude à réussir). Elle a également été touchée par une décroissance considérable et par un appel de plus en plus important au secteur privé. La formation intensive et continue a été réduite au profit des autres types de cours, tendance que n'a fait qu'accentuer la nouvelle politique publiée en 1988. Celle-ci accorde au secteur privé une importance croissante et à la Commission de la fonction publique un rôle progressivement réduit, et elle amène les ministères à financer plus souvent la formation de leurs employés. Depuis trois ans, la réduction prononcée du personnel a entraîné des retards de moins en moins acceptables dans la formation de candidats prioritaires.

Au cours de la décennie, la *traduction* a été marquée par des efforts de rationalisation, par une réduction très nette du personnel et par un recours accru au secteur privé.

La *prime au bilinguisme* a traversé indemne la décennie, au rythme de 40 à 45 millions de dollars par an. À partir de 1987, le Conseil du Trésor a réévalué les connaissances linguistiques des titulaires de postes bilingues à raison de 9 500 par an, afin de vérifier si les récipiendaires méritaient toujours cette prime; le taux de succès a été de près de 90 p. 100 et l'opération se poursuit.

Au moment d'écrire ces lignes, nous sommes heureux de pouvoir dire que les efforts limités mais réels de l'administration et nos initiatives — soutenues et renforcées par les travaux du Comité mixte permanent des langues officielles, qui a été au cours de cette période une force motrice indéniable — ont eu certains effets bénéfiques. Un bon nombre d'éléments du programme touchant la langue de service ont été renouvelés, une nouvelle Loi est en place, un avant-projet de règlement sur le service au public est en voie d'approbation, on s'apprêterait à revoir plusieurs politiques pour les rendre conformes à la Loi; des protocoles d'entente ont aussi été signés entre le Conseil du Trésor et plus de 40 ministères, protocoles qui commencent à donner leurs premiers fruits. Même si les résultats tangibles ne sont pas toujours sensibles, nous constatons à la fin de 1990 que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* a eu, à ce jour, un effet positif

[1] Phénomène paradoxal, d'ailleurs, puisqu'il a fallu un décret du gouverneur en conseil pour permettre la dotation dite « conditionnelle », qui tolère qu'un candidat unilingue soit nommé à un poste bilingue, en attendant de devenir bilingue.

dans environ 40 p. 100 des 50 organismes que nous évaluons cette année dans notre rapport, particulièrement en matière de service dans la langue officielle du public. En revanche, l'usage du français en milieu de travail à l'extérieur du Québec, et en particulier dans les domaines scientifique et technique, n'a toujours pas la place qui lui revient — et rien n'indique un renversement de la situation à court ou moyen terme. À cet égard, nous déplorons toujours non seulement l'absence mais même le manque de volonté de soumettre des règlements relatifs à la langue de travail et à la participation équitable qui laisse planer sur le programme un flou dommageable à l'atteinte de ces objectifs et, qui plus est, empêche le plein respect des droits des Canadiens en ces matières et leur cause préjudice.

IV. LA SITUATION DES MINORITÉS

En 1985 avait lieu un colloque sur les communautés minoritaires de langue officielle, une des initiatives marquantes du Commissariat aux langues officielles au cours des années 1980. Un colloque comme celui-là a pour conséquence naturelle de faire ressortir les différences entre les situations et les défis que connaissent chacune de nos communautés minoritaires. Or, le colloque en question a permis de dégager un consensus extraordinaire sur les enjeux fondamentaux et les façons d'aborder les questions nationales. La déclaration de clôture du colloque l'illustre clairement. Voici ce que disaient dans leur synthèse les dirigeants des deux principales associations représentant les minorités linguistiques du Canada, la Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) et Alliance Québec :

> « Nos communautés respectives se doivent de faire front commun partout où leurs intérêts et leurs objectifs coïncident. Ensemble, elles représenteront, d'une seule voix, près de deux millions de Canadiens qui vivent l'expérience d'une minorité linguistique au jour le jour. »

Les recommandations du Colloque portent entre autres sur l'établissement de mécanismes de coordination des services entre ministères et organismes fédéraux, la nécessité de mieux définir les obligations des ministères et des organismes ainsi que sur l'évaluation des conséquences des programmes et des services gouvernementaux sur la vitalité des communautés minoritaires.

Bilan de santé — recensements de 1981 et 1986

Au cours des années 1980, plusieurs tendances démolinguistiques ont continué d'agir sur la situation des minorités au Canada. Si la dualité canadienne ne fait aucun doute, elle se caractérise par une polarisation croissante : les francophones sont concentrés au Québec et dans les deux provinces adjacentes. Les francophones de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick représentent 76 p. 100 de l'ensemble des francophones hors Québec, tandis que la minorité anglophone du Québec perd de l'importance. Par conséquent, au phénomène de la polarisation s'ajoute celui de la « ceinture bilingue » dont la résistance — ces dernières

années en particulier — est remarquable. Cela ne signifie pas que les autres groupes minoritaires soient sans importance. Bien au contraire, ils connaissent un regain de vitalité. Bien que le pourcentage de personnes dont la langue maternelle est le français ait légèrement diminué dans l'ensemble du pays entre 1976 et 1986, passant de 26 p. 100 à 25,1 p. 100, la proportion de francophones au Québec s'est accrue : 82,8 p. 100 en 1986 contre 82,4 p. 100 en 1976. L'une et l'autre communauté minoritaire de langue officielle représentait un pourcentage légèrement inférieur de son groupe linguistique à l'échelle nationale. Par contre, les communautés francophones de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick — les deux plus importantes à l'extérieur du Québec — ont enregistré une croissance de 4 p. 100 de 1976 à 1986.

Si l'on en juge par une mesure relativement simple, l'« indice de continuité linguistique » (qui sert à comparer la langue maternelle à la langue parlée au foyer), l'anglais conserve un pouvoir d'attraction élevé mais très variable pour les francophones hors Québec. Les communautés minoritaires francophones ont subi des pertes importantes, en particulier pendant les longues années où la persévérance, voire l'héroïsme, ne pouvait rien contre l'absence d'un système éducatif de langue française financé à même les deniers publics. Il reste que la continuité linguistique à l'extérieur de cette province est demeurée relativement stable de 1981 à 1986 : parmi les personnes dont la langue maternelle est le français, sept sur dix utilisent cette langue le plus souvent à la maison. Bien qu'en chiffres absolus, les francophones soient plus nombreux en 1986 qu'en 1976 — 945 860 contre 908 440 —, ils représentent une proportion moindre de la population à l'extérieur du Québec : 5 p. 100 en 1986 par comparaison à 5,4 p. 100 en 1976. Ce déclin est attribuable en grande partie à l'immigration.

Il convient de noter que l'indice de continuité linguistique était beaucoup plus élevé dans les régions où la communauté francophone est nombreuse. Le démographe Jacques Henripin fait observer que la perte nette n'est que de 7 p. 100 au Nouveau-Brunswick, où la résistance des Acadiens « est aussi remarquable par sa force que par sa stabilité, au moins depuis 1971 ». On trouve des signes encourageants en Ontario aussi :

> « Leur nombre [celui des francophones] avait diminué entre 1971 et 1981, mais il a légèrement augmenté entre 1981 et 1986, pour atteindre 341 000. Compte tenu des moyens mis en place, dans cette province, pour faciliter la vie en français, il serait intéressant de vérifier si les Franco-Ontariens résistent mieux à l'assimilation. Il est trop tôt pour se prononcer; mais on peut tout de même constater que la fraction que représentent les francophones dans l'ensemble de la population est restée presque stable de 1981 à 1986 (3,9 à 3,8 p. 100), alors qu'elle avait diminué de 4,6 à 3,9 p. 100 entre 1971 et 1981. Compte tenu de la durée inégale de ces deux périodes, on peut dire que la vitesse à laquelle les Franco-Ontariens perdent du terrain est devenue trois fois plus faible. De plus — et cela est sans doute plus significatif —,

l'indice de continuité linguistique a légèrement augmenté : il est passé de 70,5 p. 100 en 1981 à 71,1 p. 100 en 1986, alors qu'il avait diminué entre 1971 et 1981 [2]. »

Henripin et d'autres ont émis l'hypothèse que ce phénomène constitue peut-être une première indication du succès des politiques conçues pour renforcer la vitalité de la langue minoritaire.

Une décennie jalonnée de décisions judiciaires

La population québécoise de langue maternelle anglaise a diminué de 14,8 p. 100 entre 1976 et 1986, passant de 796 665 à 678 785, soit de 12,8 p. 100 de la population totale du Québec en 1976 à 10,4 p. 100 en 1986. Ce déclin est attribuable en grande partie à la migration interprovinciale. Quelque 202 113 Québécois de langue maternelle anglaise ont quitté la province, alors que seulement 54 213 sont venus s'y établir, de sorte que l'émigration anglophone nette se chiffre à 147 900. Cependant, la migration interprovinciale nette au cours de la période allant de 1981 à 1986 se caractérise par un ralentissement sensible de l'exode des anglophones du Québec enregistré au cours des cinq années précédentes et reflète peut-être l'incidence du climat politique et économique sur les courants de migration de ce groupe dont la mobilité est traditionnellement élevée.

Tout au long des années 1980, le statut des droits linguistiques a été confirmé à maintes reprises par les tribunaux, et certains des acquis les plus importants des minorités linguistiques sont le résultat de contestations judiciaires, fondées pour la plupart sur la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Du fait qu'il garantit les droits à l'instruction publique dans la langue officielle de la minorité de la province, l'article 23 de la *Charte* a entraîné d'importants changements dans presque toutes les provinces. La première cause invoquant cet article a abouti à l'annulation des dispositions de la *Charte de la langue française* du Québec (loi 101) qui limitent aux enfants de parents instruits en anglais au Québec l'accès aux écoles anglaises. Cette décision, rendue en 1984, a étendu l'accès aux enfants de parents instruits en anglais n'importe où au Canada. Cette approche équilibrée assurait la protection des droits à l'instruction dans la langue de la minorité tout en reconnaissant les circonstances propres au Québec. L'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, rappelons-le, suspend l'application dans cette province d'un critère plus universel fondé sur la « langue maternelle » en attendant l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du gouvernement du Québec.

L'article 23 de la *Charte* est également à l'origine de nombreuses décisions judiciaires dans d'autres provinces où les parents et les autorités provinciales ne s'entendaient pas sur la définition de l'expression « lorsque le nombre le

[2] Jacques Henripin, « Le recensement de 1986 : certaines tendances séculaires s'atténuent », *Langue et Société*, nº 24, automne 1988, p.8.

justifie » ni sur la question de savoir si l'article 23 confère à la communauté minoritaire le droit de contrôler et de gérer l'éducation dans sa langue. Le Commissariat est intervenu dans un certain nombre de ces causes. C'est en partie au manque d'ouverture et de générosité dont ont fait preuve les autorités locales ou provinciales dans l'interprétation de l'article 23 qu'il faut attribuer ces litiges. L'attitude de certaines provinces a eu pour effet de priver une génération d'enfants de la minorité de langue officielle du type et de la qualité d'enseignement auxquels ils avaient clairement droit.

En 1990, l'affaire *Mahé et al.*, en Alberta, a constitué pour la Cour suprême la première occasion d'examiner en profondeur cet article. La Cour a statué que l'article 23 « est destiné [en outre] à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle et à appliquer la notion de "partenaires égaux" des deux groupes linguistiques officiels dans le domaine de l'éducation ».

Dans cette affaire, la Cour a conclu que l'article 23 confère également aux parents de la minorité linguistique, lorsque le nombre des élèves le justifie, le droit de gérer et de contrôler leurs propres établissements d'enseignement. Selon le nombre d'élèves dont il est question, la méthode du « critère variable » garantirait le type et le niveau de droits et de services qui sont appropriés.

Le statut du français et de l'anglais dans les assemblées législatives et les tribunaux a également fait l'objet de litiges, tout au long de la décennie, dans plusieurs provinces. En 1979, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* a été déclarée anticonstitutionnelle par la Cour suprême du Canada. Le même jour, la première décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Blaikie* a eu pour effet d'annuler les dispositions de la *Charte de la langue française* voulant que seul le texte français des lois et des jugements soit officiel et limitant le choix linguistique des juges, des avocats et des personnes morales devant les tribunaux et d'autres organismes quasi judiciaires. En 1981, la seconde décision de la Cour suprême dans l'affaire *Blaikie* clarifia les droits établis par l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La Cour suprême a défini l'article 133 et une disposition analogue de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* dans deux avis émis en 1986. Dans les affaires *Bilodeau* et *MacDonald*, la Cour a décidé que les citations judiciaires pouvaient être rédigées en français ou en anglais, quelle que soit la langue des personnes assignées. Tout en reconnaissant qu'il est peut-être souhaitable que le destinataire comprenne la citation, la Cour a donné l'interprétation stricte et littérale qui suit : « [...] il n'appartient pas aux tribunaux, sous couvert d'interprétation, d'améliorer ce compromis constitutionnel historique, d'y ajouter ou de le modifier ».

Dans l'affaire *Mercure*, en 1988, la Cour suprême a statué que l'Alberta et la Saskatchewan étaient assujetties aux règles du bilinguisme parlementaire, législatif et judiciaire aux termes de l'article 110 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*,

bien que, contrairement aux droits analogues établis au Québec, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et à l'échelon fédéral, les droits en cause ne fussent pas inscrits dans la Constitution du Canada. Profitant de cet oubli historique, tant l'Alberta que la Saskatchewan ont par la suite aboli ou limité la plupart de ces droits. La Cour suprême a déclaré, en l'occurrence, que les droits linguistiques « constituent un genre bien connu de droits de la personne et devraient être abordés en conséquence ». Cette décision éminemment sage représente, de l'avis du Commissaire, un gain important en faveur des droits linguistiques.

C'est en 1988 également que la Cour suprême a rendu deux décisions sur la question de la langue de l'affichage commercial au Québec. Elle a statué que la loi québécoise, qui interdisait sauf en de rares circonstances l'affichage dans des langues autres que le français, portait atteinte à la liberté d'expression et aux droits à l'égalité garantis par la *Charte des droits de la personne* du Québec. Dans l'un et l'autre cas, *La Chaussure Brown's* et *Singer*, la Cour a conclu que l'obligation d'employer la langue française et même la prédominance de celle-ci sur les affiches commerciales pouvaient se justifier par la poursuite d'un but social légitime. Elle considérait toutefois qu'il était inacceptable d'imposer l'emploi du français à l'exclusion des autres langues, compte tenu en particulier du fait qu'aucun argument convaincant n'avait été présenté à l'appui d'une telle restriction. Par la suite, l'Assemblée nationale du Québec a invoqué la clause dérogatoire des *Chartes* québécoise et canadienne (bien qu'elle n'eût pas souscrit à cette dernière) afin de soustraire sa nouvelle loi sur l'affichage commercial (la loi 178) à l'application des deux *Chartes*.

Sur la route de l'égalité : le gouvernement fédéral et plusieurs provinces se donnent la main

Les tribunaux n'ont pas été les seuls à défricher le terrain des droits linguistiques — loin de là. Plusieurs gouvernements ont élaboré de nouvelles lois et politiques qui touchent de près leurs communautés minoritaires. Ainsi, comme nous l'avons vu, le gouvernement fédéral a adopté la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1981 et une nouvelle *Loi sur les langues officielles* en 1988. Pour les communautés minoritaires, la *Charte* représente un grand pas en avant. De même, la *Loi sur les langues officielles* revêt une importance particulière pour les groupes minoritaires francophones et anglophones. Par son adoption, le gouvernement fédéral s'engageait pour la première fois à « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones [...] et à appuyer leur développement », ainsi qu'à encourager et à aider les gouvernements provinciaux à favoriser l'épanouissement de leurs minorités respectives. Par ailleurs, afin de promouvoir l'accès à l'égalité, le Commissaire proposait en 1988 que, à l'occasion d'une future conférence constitutionnelle, le gouvernement fédéral soumette à l'approbation des provinces une formule qui devait avoir pour objet l'extension des services dans leur langue aux minorités de langue officielle, afin de favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et de réduire l'écart entre le statut du français et de l'anglais dans tout le pays. À cette fin, le Commissaire préconise maintenant des mesures plus précises qui sont décrites dans le présent rapport.

Par suite de la promulgation de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces et les territoires une entente-cadre ou des ententes auxiliaires cernant des secteurs de collaboration pour l'avenir et traitant de projets tels que des écoles, des centres communautaires et des services gouvernementaux. Sept provinces ou territoires ont conclu jusqu'ici des ententes-cadres pluriannuelles. En outre, le gouvernement fédéral continue d'offrir aux provinces une aide financière considérable au titre de l'enseignement dans la langue de la minorité, en application de l'article 23 de la *Charte*, et de l'enseignement de la langue seconde, en vertu de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. À ces fins, chacune des provinces et chacun des territoires ont conclu avec le gouvernement fédéral des accords de partage des frais. La loi fédérale reconnaît également le droit d'utiliser le français ou l'anglais dans le cadre de l'instruction d'affaires criminelles d'un bout à l'autre du pays.

De leur côté, les provinces et les territoires ont pris certaines initiatives en vue d'améliorer l'accès aux services dans la langue officielle de la minorité. Le Nouveau-Brunswick met activement en œuvre depuis 1982 une politique des langues officielles fondée sur l'égalité des communautés francophone et anglophone. Au Manitoba, la politique sur les services en français — qui avait suscité une grande controverse au début des années 1980 lorsqu'il avait été question de l'inscrire dans la Constitution — vient d'être élargie avec l'appui de tous les partis représentés à l'Assemblée législative.

En 1984, les Territoires du Nord-Ouest ont adopté une *Loi sur les langues officielles* dans laquelle sont inscrits le droit de recevoir les services du gouvernement territorial en français, le droit d'utiliser le français dans les affaires civiles instruites par les Cours territoriales et l'obligation d'établir en français et en anglais les lois, archives, comptes rendus et procès-verbaux de l'Assemblée législative. Le Yukon a voté une loi semblable en 1988.

Pour ce qui est des trois provinces du Canada ayant les communautés minoritaires les plus nombreuses, elles ne sont pas restées inactives non plus. (À noter que ces trois provinces comptent 93 p. 100 des membres de nos minorités de langue officielle.) L'Ontario a adopté en 1986 la *Loi sur les services en français* qui garantit le droit de recevoir les services du gouvernement provincial en français dans certaines régions désignées. Ces régions sont celles où la communauté minoritaire représente 5 000 personnes dans le cas d'une agglomération urbaine ou 10 p. 100 de la population ailleurs. Plus de 80 p. 100 des Franco-Ontariens habitent dans les régions désignées.

Le Québec, pour sa part, a adopté en 1986 la loi 142 qui garantit le droit de bénéficier de services sociaux et de soins de santé en anglais dans toute la province. Quant au Nouveau-Brunswick, il se propose de consolider les droits linguistiques en faisant inscrire dans la Constitution les dispositions de la loi 88 sur l'égalité des deux communautés linguistiques de la province.

Les modifications apportées aux lois provinciales ne représentent pas toutes des progrès. Ainsi, comme nous l'indiquons dans le survol des décisions judiciaires, l'Alberta, la Saskatchewan et le Québec ont tous pris des mesures plus ou moins restrictives à l'encontre des droits de la minorité linguistique à la suite d'arrêts de la Cour suprême. Et les provinces ne se sont pas toutes montrées aussi consciencieuses pour ce qui est d'assumer les responsabilités que leur confère l'article 23 de la *Charte* à l'égard de l'enseignement dans la langue de la minorité. On peut pardonner aux minorités de croire que certains gouvernements ne sont disposés à s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles que lorsqu'un tribunal le leur ordonne, que le gouvernement fédéral leur offre d'importantes sommes d'argent ou les deux.

Les provinces qui comptent les plus importantes communautés minoritaires de langue officielle, notamment le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, ont mis en place un système d'éducation qui correspond d'assez près aux prescriptions de la *Charte*. L'Ontario a réalisé des progrès remarquables, depuis 1986 en particulier, dans l'adaptation des structures éducatives en fonction des dispositions de la *Charte*. Le Québec a accepté la décision de 1984 de la Cour suprême, réglant ainsi le seul point contesté au regard de la *Charte* par un système bien établi d'éducation de langue anglaise dont les établissements vont des écoles primaires aux universités. Le Québec délaisse actuellement la structure confessionnelle en faveur d'une structure linguistique. Par le passé, les propositions visant à instituer des commissions scolaires linguistiques ont suscité la controverse au sein de la communauté d'expression anglaise, mais la réforme en cours semble bénéficier d'appuis considérables. Au Nouveau-Brunswick, le système complet d'enseignement en français est presque idéal en ce qui concerne le respect des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Avant même que la *Charte* soit adoptée, ce système était divisé en deux secteurs, comme au Québec d'ailleurs, et le secteur français était géré et contrôlé par les francophones. Si les possibilités éducatives sont plus limitées dans d'autres provinces, certains gouvernements — celui du Manitoba par exemple — ont largement contribué à la préservation et au développement des établissements existants.

Dans l'arrêt *Mahé et al.*, la Cour suprême réclamait en 1990 de faire diligence et de « mettre en place un système approprié pour l'enseignement dans la langue de la minorité » y compris un degré variable de gestion. Parmi les juridictions qui ne s'étaient pas déjà rendues à ce jugement, ce sont paradoxalement les plus petites qui ont donné le ton. Un tel système est en place à l'Île-du-Prince-Édouard et il est en voie de l'être au Yukon. En Saskatchewan, il a franchi l'étape de la conception, mais sa mise en œuvre tarde tandis que la Colombie-Britannique et le Manitoba s'apprêtent à le définir; en Alberta, le travail est moins avancé. Enfin, malgré la création d'écoles ou du moins de classes, à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et dans les Territoires du Nord-Ouest, les résultats se font toujours attendre huit ans après l'entrée en vigueur de la *Charte*.

Bien que ce soit le gouvernement fédéral qui contribue le plus à aider les minorités francophones dans tout le pays, le Québec joue aussi un rôle mineur, mais utile, en appuyant financièrement certains des projets et des associations de ces communautés.

Le Secrétariat d'État

Le Secrétariat d'État n'avait pas attendu la sanction législative officielle que lui conférait la *Loi sur les langues officielles* de 1988 pour aider les minorités à s'épanouir et à promouvoir la dualité linguistique au sein de la société canadienne. Dès 1969, il créait des programmes qui devaient, au fil des ans, changer de nom mais garder les mêmes objectifs, destinés à aider les minorités de langue officielle à s'épanouir — et la société à mieux accepter et vivre la dualité. Les deux grands axes d'intervention du Secrétariat d'État ont toujours été l'instruction et l'enseignement de la langue seconde et l'appui aux organisations représentant des minorités.

Au début des années 1980, les instruments d'intervention du Secrétariat d'État se raffinent. Dans le domaine de l'éducation, il élabore des protocoles d'entente, qui situent l'aide financière du gouvernement fédéral aux provinces dans un cadre plus large. Ainsi, en 1983, le ministère concluait, par le truchement du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), une entente globale avec toutes les provinces. Reconduite en 1985, l'entente sera renouvelée en 1988 dans un cadre encore plus dynamique, celui créé par la nouvelle *Loi sur les langues officielles*.

L'effort financier du gouvernement dans ses programmes d'aide à l'éducation est loin d'être négligeable. Au cours des vingt années écoulées depuis la première *Loi sur les langues officielles*, il a ainsi octroyé plus de 2,5 milliards de dollars à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde. Ces sommes importantes, mais non exorbitantes quand on considère le coût de l'éducation en général, représentent un investissement dans l'avenir du Canada. Elles ont contribué, surtout après la promulgation de la *Charte*, à la multiplication des écoles pour les minorités francophones hors Québec (511 écoles en 1988), au maintien du réseau scolaire pour la minorité anglophone du Québec (307 écoles en 1988) et à l'expansion soutenue de l'enseignement du français et de l'anglais langues secondes.

L'aide du Secrétariat d'État aux organismes représentatifs des minorités est aussi importante à long terme pour leur épanouissement que sa contribution à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde. En 1975, la Fédération des francophones hors Québec est créée pour coordonner les activités d'une multitude d'organismes provinciaux et régionaux. En 1982, c'est au tour d'Alliance Québec de devenir le principal porte-parole des anglophones du Québec[3]. En même temps, une multitude d'organismes régionaux, locaux ou à vocation spécifique se sont formés partout au Canada, au

[3] Alliance Québec est également intervenue à plusieurs reprises devant les tribunaux dans des causes relatives aux droits scolaires des minorités francophones et a pris leur parti à d'autres occasions.

cours des vingt dernières années. Il est impossible de les nommer tous, mais mentionnons à titre d'exemples : l'Association de la presse francophone et l'Association des médias régionaux anglophones du Québec, la Commission nationale des parents francophones, la Fédération des jeunes Canadiens français et la Quebec Drama Federation.

Au début de la décennie, le Secrétariat d'État octroyait son aide à des projets précis soumis par quelque 400 organismes des communautés minoritaires. Cependant, lors du renouvellement de ce programme en 1983, cette aide ponctuelle a été inscrite dans une perspective plus générale de développement des communautés. Ce souci de mieux atteindre les objectifs et d'établir des stratégies à long terme a mené à des consultations de plus en plus étroites avec les organismes minoritaires. Les représentants des communautés sont en effet les mieux placés pour déterminer les besoins de leurs membres. En 1987, ces consultations vastes et approfondies portaient leurs fruits. À la veille de renouveler son programme pour cinq ans, le Secrétariat d'État, en accord avec les communautés, précisait cinq grands secteurs d'intervention : la représentation, afin d'assurer une reconnaissance accrue des organismes communautaires; l'institutionnalisation, qui renforce les institutions servant les minorités dans leur langue ou en crée de nouvelles; la prestation de services; l'animation; enfin, le développement des ressources humaines au sein des communautés minoritaires.

Afin de souligner l'importance qu'il accorde à cette approche plus globale, le Secrétariat d'État renouvelait aux termes de la nouvelle Loi de 1988, ses programmes pour la promotion des langues officielles de façon permanente et s'engageait à y consacrer plus de 200 millions de dollars au cours des cinq prochaines années (1988-1993), ce qui représentait une augmentation de quelque 50 millions de dollars par rapport aux cinq années précédentes.

La Loi de 1988 innovait en confiant au secrétaire d'État la responsabilité de coordonner les efforts et les activités des diverses institutions du gouvernement fédéral en matière de développement des communautés minoritaires. Au sein du ministère, une structure a été mise sur pied et les campagnes de sensibilisation et d'information menées auprès des autres ministères quant à leurs responsabilités à l'égard de la dualité ne tarderont sans doute pas à donner des fruits.

Au chapitre des communications, les années 1980 ont été marquées par un élargissement progressif de l'accès aux services des réseaux français et anglais de Radio-Canada de même qu'à des services de programmation locaux, quoique ces activités aient été grandement réduites par suite de compressions budgétaires. Dernièrement, quelques stations de radio communautaire ont été créées avec la participation du Secrétariat d'État et du ministère des Communications. Elles représentent l'une des rares sources de programmation locale dont disposent les minorités linguistiques. Les gouvernements du Canada et du Québec ont contribué au financement de la chaîne TV-5, qui retransmet des émissions provenant

de différents pays francophones et grâce à laquelle les francophones bénéficient d'une programmation beaucoup plus diversifiée. Bien que l'accès à TV-5 augmente, il est encore limité. Le gouvernement de l'Ontario, pour sa part, a grandement favorisé la radiodiffusion en français en mettant sur pied son réseau de télévision éducative en français, « La Chaîne française », qui connaît un succès remarquable. L'accès par câble au réseau français TVA se répand également à l'extérieur du Québec.

La vie des communautés de langue minoritaire

Après avoir aidé plus tôt les communautés minoritaires à se doter d'institutions représentatives, le Secrétariat d'État s'attaque, au cours des années 1980, à des projets concrets de développement communautaire permettant aux groupes, généralement à l'échelle provinciale, à adopter des structures de concertation, de regroupement et de représentation. En effet, les minorités veulent diversifier de plus en plus leurs activités pour s'imposer et s'épanouir dans les domaines de la culture, de l'économie, des communications et des médias.

Ce pari est à la veille d'être gagné. Le dynamisme des communautés et des groupes éclate tous les jours aux yeux de tous. Nous avons déjà mentionné les progrès réalisés dans le domaine de l'éducation, mais il en est d'autres. Ainsi, sur le plan de l'information, les minorités ont un réseau de publications qui va croissant, et les francophones hors Québec ont maintenant une Agence de presse francophone. Les communautés les plus nombreuses se sont munies d'une armature solide d'associations et d'organismes religieux et laïques, comme les caisses populaires qui encadrent leur vie communautaire. En outre, les communautés plus petites commencent, avec l'aide provenant de diverses sources, à mettre en place l'essentiel de cette infrastructure, surtout sous la forme des centres scolaires-communautaires, que l'on trouve dans l'Est, depuis quelques années, et qui seront également créés dans l'Ouest.

Les francophones hors Québec vivent un véritable bouillonnement culturel : les maisons d'édition francophones se multiplient en Ontario; de plus en plus, des troupes de théâtre de langue française se forment au sein de toutes les communautés provinciales; les festivals francophones attirent des foules nombreuses, surtout à Ottawa. Les artistes et les écrivains s'imposent sur la scène canadienne. Enfin, les communautés francophones hors Québec défendent avec plus de vigueur, mais aussi de sérénité, leurs droits et leur place au sein de la société. Leurs associations sont actives, tout comme leur réseau de médias. Attentives à l'évolution de leur province, elles manifestent tout à la fois leur compréhension pour les aspirations du Québec et leur désir de préserver leur langue et leurs institutions. Plus confiantes, plus dynamiques, elles veulent que leur contribution à leurs diverses sociétés provinciales soit reconnue et valorisée. Partout l'on sent, malgré les tensions constitutionnelles actuelles, leur détermination à affronter l'avenir et à rester elles-mêmes.

La robustesse relative des minorités de langue officielle au Canada est, comme nous l'avons vu, tributaire de divers facteurs : poids démographique, vitalité,

développement institutionnel et appui gouvernemental. En élargissant l'éventail des services dispensés dans la langue de la minorité, le gouvernement fédéral et plusieurs provinces traduisent l'engagement profond de leurs citoyens envers la protection des droits des minorités et envers le développement et l'amélioration d'une gamme variable de services essentiels dans la langue officielle de la minorité.

Les Anglo-Québécois ont, pour leur part, édifié un réseau impressionnant d'institutions culturelles et éducatives et jouissent d'une riche vie communautaire dans la plupart des régions du Québec.

À cet égard, l'opinion publique canadienne ne saisit pas toujours bien l'écart qui existe au Québec entre le statut du français, langue officielle unique... et le bilinguisme en tant qu'obligation constitutionnelle à l'Assemblée nationale, dans la loi, dans l'administration de la justice et comme réalité quotidienne dans de nombreux secteurs : éducation, santé, services sociaux, milieu de travail, presse, médias électroniques — sans parler du bilinguisme individuel le plus répandu au pays. Dans l'ensemble, l'anglais est encore beaucoup plus vigoureux et d'usage plus courant au Québec que le français ne l'est dans les autres provinces du Canada. C'est ce qui explique qu'en dépit d'un recul démographique et de la frustration créée par la loi 178, la situation des Anglo-Québécois demeure relativement solide et qu'ils soient aussi déterminés à s'intégrer dans la nouvelle société québécoise.

Les plus petites communautés francophones à l'extérieur du Québec sont en difficulté. En raison de leur faiblesse numérique, les autorités gouvernementales peuvent difficilement leur assurer toute la gamme des services et des activités en français, même lorsqu'elles sont disposées à le faire. Toutefois, des initiatives comme celles prises récemment par le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon indiquent que, même dans le cas de petites communautés, vouloir c'est pouvoir. De plus, l'exécution des garanties de la *Charte* en matière d'accès à des services d'enseignement en français gérés par la communauté ne manquera pas de produire des résultats tangibles. Les nouvelles écoles servent souvent de centres communautaires en dehors des heures de classe et contribuent à favoriser l'utilisation de la langue par les adultes comme par les enfants.

Rappelons qu'en Ontario et au Nouveau-Brunswick (où habitent près de 750 000 francophones), le phénomène de l'assimilation semble s'être stabilisé ou même avoir légèrement régressé entre 1981 et 1986. La vitalité des communautés minoritaires dans ces provinces est renforcée par l'appui croissant des institutions à l'égard de la prestation des services essentiels en français. L'Ontario a amorcé des changements profonds au moyen notamment des mesures progressistes prévues dans sa *Loi sur les services en français* et de sa réforme de l'éducation. Le Nouveau-Brunswick, lui, a établi un cadre législatif et constitutionnel solide pour garantir les droits linguistiques de ses citoyens.

Le mouvement déclenché par la Commission B.B. et confirmé par la *Charte* poursuit sa progression. Après plus de vingt ans d'efforts, nos communautés minoritaires de langue officielle sont encore loin d'avoir atteint un état de bien-être idéal. Il reste que, à divers égards, le Canada et les provinces sont allés *bien au-delà* des recommandations de la Commission B.B. et que l'impulsion donnée par celle-ci continue de se faire sentir.

V. LES LANGUES OFFICIELLES DANS LA SOCIÉTÉ CANADIENNE

En même temps que les minorités vivaient cette transformation profonde de leurs conditions de vie, la société canadienne dans son ensemble subissait aussi de profondes mutations. Un des spécialistes canadiens les plus en vue dans le domaine de l'analyse des tendances sociales estime que le Canada en général a commencé à se rallier avec le temps à la politique fédérale de bilinguisme :

> « À la fin de 1989, 58 p. 100 des Canadiens souscrivaient à la politique des deux langues officielles, comparativement à 55 p. 100 en 1980 et à 49 p. 100 en 1975. Dans chaque région, on a enregistré une légère augmentation depuis les années 1970 dans la proportion de Canadiens qui sont favorables au bilinguisme — une tendance digne de mention, étant donné que la politique n'est devenue loi qu'en 1969. En 1987, un vaste sondage national auprès des quinze à vingt-quatre ans a montré que 69 p. 100 de la génération montante appuie le bilinguisme.
>
> De telles constatations indiquent que le bilinguisme gagne des partisans dans tout le pays. Le processus a été lent, et l'accueil a été particulièrement réservé dans l'Ouest du Canada. Les écarts selon l'âge et l'instruction donnent toutefois à penser que le degré d'acceptation pourrait continuer d'augmenter avec le temps — à moins que des événements comme [l'Accord du] lac Meech ne viennent saboter [cette] tendance favorable[4] » [notre traduction].

Avant d'esquisser le portrait de cette nouvelle société, il serait bon d'examiner comment le gouvernement fédéral a tenté de modifier le paysage linguistique du pays, en intervenant dans quelques secteurs clés. Depuis la Commission B.B., les Canadiens avaient compris que c'est au sein des jeunes générations que les progrès du bilinguisme individuel avaient le plus de chances d'être assurés. En dépit des aléas politiques et constitutionnels, de plus en plus de parents souhaitent que leurs enfants apprennent l'autre langue officielle. Selon un sondage réalisé en juin 1987, parrainé par la Canadian Parents for French (CPF), organisme œuvrant pour la promotion de l'enseignement du français langue seconde,

---

[4] Reginald W. Bibby, *Mosaic Madness: The Poverty and Potential of Life in Canada*, Toronto, Stoddart Publishing Co., 1990, p. 51-52.

68 p. 100 des parents interrogés étaient favorables à l'autre langue officielle. En février 1990, toujours selon un sondage de la CPF, près des trois quarts des parents favorisaient l'usage de l'autre langue officielle.

Afin d'aider les provinces à mieux répondre à ce besoin, le gouvernement fédéral leur octroie chaque année des fonds. Cette contribution financière a donné lieu à une impressionnante augmentation de l'enseignement du français langue seconde à l'extérieur du Québec; ainsi, au primaire, la proportion d'élèves apprenant le français langue seconde est passée de 28 p. 100 en 1970-1971 à près de 60 p. 100 en 1988-1989. Au Québec, l'ensemble des élèves anglophones sont inscrits à des cours de français langue seconde, tandis que les élèves francophones suivent des cours d'anglais langue seconde dès la quatrième année.

Une des manifestations les plus visibles et les plus importantes de la dualité linguistique dans la société a été l'étiquetage bilingue, établi par législation fédérale et implicitement accepté par législation québécoise. En effet, depuis 1974, les emballages de presque tous les biens de consommation doivent comporter certains renseignements essentiels dans les deux langues officielles. Malgré quelques combats d'arrière-garde, on va souvent au-delà des exigences minimales et cette pratique est maintenant généralisée et acceptée partout, ce qui permet au français et à l'anglais de voisiner sur tous les rayons des magasins du Canada.

À peine avait-on fait une percée dans ce domaine que le rythme foudroyant de la révolution informatique lançait un nouveau défi à la pratique de la dualité. En effet, la plupart des logiciels sont créés en anglais; l'utilisation des ordinateurs étant devenue quasi universelle, le français risquait d'être relégué au second plan dans ce secteur de pointe de la science et de la technologie modernes.

Le gouvernement fédéral a réagi sur deux fronts : il a participé, conjointement avec le gouvernement du Québec et le secteur privé, à des groupes de travail destinés à favoriser l'élaboration de logiciels de langue française et il a aidé financièrement les entreprises qui voulaient s'attaquer à cette tâche. Par ailleurs, pour répondre, du moins en partie, aux recommandations du Commissaire, le gouvernement fédéral a voulu prouver qu'une organisation aussi vaste et complexe que la sienne est en mesure d'utiliser l'informatique dans les deux langues. À cet égard, la *Loi sur les langues officielles* de 1988 est sans équivoque : elle stipule que les institutions fédérales de la région de la capitale nationale et de certaines autres régions désignées, doivent « veiller à ce que les systèmes informatiques d'usage courant et généralisé et acquis ou produits par elles à compter du 1er janvier 1991 puissent être utilisés dans l'une ou l'autre des langues officielles ».

C'est cette même loi qui, on le sait, a élargi et précisé l'engagement du gouvernement de « promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». La Partie VII de la Loi confie notamment

au secrétaire d'État des responsabilités d'inciter et d'encourager les secteurs privé et bénévole à promouvoir l'usage des deux langues officielles; il s'agit là d'un mandat nouveau, sinon d'un programme tout à fait original, par rapport à ce que prônait la Loi de 1969. Le Secrétariat d'État a donc étendu son action depuis deux ans. Il est encore tôt pour en faire le bilan, mais l'impulsion est donnée, et les principales institutions représentant les secteurs privé et bénévole se sensibilisent de plus en plus à la dimension de la dualité linguistique, ne serait-ce que dans la perspective d'un meilleur service au client. On peut cependant noter avec satisfaction que le Secrétariat d'État s'efforce d'aider les organismes privés et bénévoles à formuler des plans et des stratégies d'action à long terme, qui modifieront en profondeur leur fonctionnement, au lieu de se contenter, comme il le faisait à la fin des années 1970, de financer quelques traductions et de publier quelques brochures préconisant l'utilisation des deux langues officielles.

Cette sensibilité accrue est plus particulièrement perceptible dans la RCN. Au cours des dix dernières années, l'expansion de la région d'Ottawa-Hull s'est poursuivie, et la dualité y est désormais plus visible que n'importe où ailleurs au pays. Il suffit de se rappeler ce qu'était cette région il y a vingt ou vingt-cinq ans pour se rendre compte de la véritable révolution qui s'y est produite. D'une part, le bilinguisme individuel y a augmenté de façon soutenue tout au cours de cette période : plus de 65 p. 100 des Franco-Ontariens et des Franco-Québécois sont bilingues, tandis que 50 p. 100 des Anglo-Québécois et plus de 20 p. 100 des Anglo-Ontariens le sont. Dans tous ces groupes, cette proportion ne cesse de croître.

D'autre part, de plus en plus de services sont disponibles dans les deux langues dans la RCN. Les services fédéraux sont généralement satisfaisants, tandis que les services provinciaux et municipaux s'améliorent. Par contre, la situation est moins satisfaisante en ce qui a trait à l'affichage commercial des deux côtés de la rivière quant aux services offerts par le secteur privé à Ottawa. À cet égard, le Secrétariat d'État a récemment conclu un accord avec la Commission de la capitale nationale afin de sensibiliser et d'aider le secteur privé à contribuer davantage à faire d'Ottawa-Hull une région vraiment représentative d'un pays qui respecte sa dualité linguistique.

Les efforts du gouvernement fédéral en vue de promouvoir la dualité au sein de la société sont d'autant plus importants qu'ils se situent dans un contexte global qui ne lui est pas toujours favorable. L'évolution sociopolitique pourrait en effet porter atteinte à une expression vibrante de la dualité linguistique, si l'on n'y prenait garde. Voici quelques exemples de tendances sociopolitiques qui ont pris une importance particulière au cours des années 1980 :

- l'énorme brassage de populations s'est accéléré dans toutes les parties du monde provoquant de nouveaux mouvements migratoires. Le Canada devient de plus en plus la destination préférée de nombreuses personnes en

provenance d'Asie, d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Amérique latine, et non plus seulement des États-Unis et de l'Europe, qui sont plus familières avec les données et les exigences du plurilinguisme;

- les Néo-Canadiens se reconnaissent plus volontiers dans la politique de multiculturalisme. Même si celle-ci ne contredit pas en principe la dualité linguistique, la diversité raciale et culturelle croissante du Canada pourrait porter atteinte à la dualité linguistique et à la prédominance du français au Québec. Il est intéressant de noter qu'il existe maintenant en Ontario deux associations multiculturelles qui se disent de langue française;

- au pluralisme social et culturel s'ajoutent des facteurs économiques qui pourraient agir comme forces centrifuges. Le libre-échange avec les États-Unis, qui semble n'avoir été que le prélude à une plus grande globalisation des échanges dans toute l'Amérique du Nord, pourrait être un puissant facteur de continentalisation, c'est-à-dire d'uniformisation des goûts, des modes et des attitudes. La dualité linguistique, trait distinctif du Canada, pourrait également en souffrir, mais la participation éventuelle du Mexique pourrait continuer à faire de ce continent un ensemble plurilingue dont il faudrait alors exploiter la cohabitation avec la langue anglaise de deux autres langues à vocation nettement internationale;

- de manière plus générale, l'identité nationale pourrait être touchée en raison de l'éclatement des cadres et des schèmes canadiens. L'affaiblissement de certaines institutions fédérales, et donc bilingues, qui assurent la permanence de ce qu'est le Canada — Radio-Canada, Via Rail, Pétro-Canada, certains aéroports, etc. — vient également compliquer la situation. N'oublions pas l'envahissement massif de la culture et des médias canadiens par nos voisins américains. Le fait que l'on n'ait même pas songé à l'origine à exempter certains secteurs de la taxe sur les produits et services, l'édition notamment, en dit long sur les périls qui nous entourent. On peut ainsi avoir une meilleure idée des ferments d'affaiblissement de la psyché canadienne.

Tous ces facteurs ont entraîné la création d'une société pluraliste. Ils ont également fait naître un sentiment d'angoisse au sein de certains segments de la population. Devant ces changements qui bousculent bien des habitudes, sinon des certitudes, des mouvements de protestation et de contestation ont vu le jour. La loi du changement est cependant universelle; il suffit de savoir s'y *adapter* et préserver nos traits distinctifs.

Pour ce qui est de la dualité linguistique, la contestation s'est exprimée surtout au cours des deux ou trois dernières années au sein de partis politiques, comme le Reform Party dans l'Ouest et le Confederation of Regions Party, que l'on retrouve surtout dans les Maritimes. Ces partis s'appuient sur des groupes de pression bien organisés particulièrement enracinés en Ontario dont le coup d'éclat a été la crise

des municipalités unilingues du début de 1990. Cette crise est née de sombres et anciens préjugés voulant qu'il y ait une domination française, pourtant bien improbable. Ces mouvements ont leur pendant au Québec, avec des justifications et une dialectique différentes, chez ceux qui croient que la dualité est un cheval de Troie destiné à abattre la langue française et à détruire l'identité québécoise. L'action fédérale s'est soldée — comme on a pu en juger — par des résultats imparfaits, mais des plus positifs pour la langue française.

Les adversaires de la dualité linguistique avancent souvent la question des « coûts du bilinguisme » et fournissent à ce propos des chiffres non fondés. Il suffit ici de mentionner que toutes les dépenses du gouvernement fédéral sur ses programmes de langues officielles s'élèveront en 1990-1991 à moins de 650 millions de dollars, dont un peu moins de la moitié sont versés aux provinces pour promouvoir l'éducation en langue officielle minoritaire et l'enseignement de la langue seconde. Cette somme, certes importante, représente nettement moins qu'un demi de 1 p. 100 du budget fédéral (un peu plus de six cents par Canadien par jour). Elle a diminué en valeur absolue au cours de la décennie; faut-il trouver scandaleux d'affecter une fraction de 1 p. 100 du budget à des programmes qui consolident un aspect fondamental de l'identité canadienne ?

De nombreux observateurs étrangers suivent avec une grande attention les progrès de notre aménagement linguistique. En général, ils y voient depuis des années un modèle original, susceptible même de servir d'exemple. Le Commissaire a pu constater lui-même ce genre de réactions lorsqu'il a expliqué à de nombreux auditoires étrangers — en Belgique comme en Hongrie, en France comme en Suisse, au Royaume-Uni et dans le monde entier par l'entremise du périodique *Language International* — les progrès de la réforme canadienne. De plus, le modèle canadien de la fonction d'ombudsman suscite un intérêt accru à l'étranger, notamment dans les pays en voie de développement.

Conclusion

Le mouvement de l'histoire est souvent fait de progrès, de malentendus, de reculs et de soubresauts. Il en est de même pour ce qui est de la révolution tranquille des langues officielles au Canada. Cette rétrospective nous a rappelé les objectifs de la réforme linguistique amorcée par la Commission B.B. dans la recherche de l'égalité entre nos deux langues nationales. Puis elle s'est efforcée de montrer les résultats obtenus, au cours des ans, par la réforme législative et administrative. Dans quelle mesure ces objectifs ont-ils été atteints et quelles conclusions peut-on en tirer ? Quel défi devons-nous encore affronter, quel partenariat devons-nous encore former, afin d'assurer la pleine reconnaissance de la dualité linguistique canadienne ?

a) La reconnaissance de l'égalité du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales, notamment au Québec et dans la région de la capitale nationale.

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a cessé d'être un gouvernement « linguistiquement étranger » pour les francophones et au premier titre pour les Québécois. Ce n'est que justice, mais il faut aussi se rappeler que c'est un succès qui avait longtemps semblé hors d'atteinte. En outre, les politiques fédérales en matière de langues officielles, dans leur promotion de l'égalité, ont facilité l'épanouissement du français au Québec et au Canada, contrairement à ce que d'aucuns croient.

Au Québec, on ne se pose plus la question de savoir si les services fédéraux en français sont disponibles (ce qui était loin d'être le cas avant la *Loi sur les langues officielles* de 1969) et c'est le français qu'on utilise normalement comme langue de travail dans la fonction publique fédérale. Le gouvernement fédéral s'est également intéressé à l'utilisation du français dans les travaux scientifiques et techniques et dans l'informatique au sein de l'administration. Quant à la participation des francophones dans les institutions fédérales au Québec, le succès est tel qu'il y a amené une importante et regrettable sous-représentation de la communauté anglophone. Enfin, en participant à une foule d'initiatives aussi variées que la mise sur pied de banques terminologiques spécialisées, le financement de TV-5 et le Sommet de la francophonie, le gouvernement fédéral a cherché à consolider les assises linguistiques et culturelles du français dans l'ensemble du pays, mais plus particulièrement au Québec.

Le renouveau au sein de l'appareil fédéral s'est principalement manifesté au cours des années 1970, et cela surtout au Québec — le faible nombre de plaintes que nous en recevons en atteste — et dans les administrations centrales des institutions fédérales situées dans la RCN. Des progrès non négligeables ont été réalisés au cours des années 1980 en ce qui a trait à la prestation de services bilingues et à ce qu'on pourrait appeler certains aspects critiques de la machine fédérale. Sur ce plan, et sur bien d'autres aspects de la mise en œuvre de la Loi, on aurait tout de même pu aller plus vite et plus à fond. De 1982 à 1988, nous avons réclamé, comme bien d'autres, un renouveau législatif et administratif du régime linguistique, renouveau que nous jugions indispensable à l'idéal d'égalité des deux langues proclamé dans la *Charte*. Une nouvelle Loi fut adoptée à l'été 1988, mais les retards dans sa mise en œuvre mettaient toujours en péril le renouveau souhaité. Ce n'est qu'en 1990 que nous assistons à un « dégel partiel ». C'est moins que nous aurions souhaité, mais beaucoup mieux que rien du tout. L'effort devra être poursuivi sur tous les plans mais plus particulièrement en ce qui a trait à la langue de travail et à certains déséquilibres en matière de représentation des membres des deux communautés linguistiques dans les institutions fédérales.

Année après année, conformément à notre mandat, nous faisons l'analyse des faiblesses qui subsistent dans la mise en œuvre intégrale de la Loi. Nous ne manquons pas d'évaluer aussi la détermination avec laquelle le chef d'orchestre qu'est le Secrétariat du Conseil du Trésor tente de faire pleinement observer cette loi dans les institutions fédérales. Si nos recommandations ne sont pas

toujours suivies, nos conclusions sont rarement contestées. Conscients de nos activités, certains s'interrogeront sur l'écart apparent entre nos critiques annuelles et le bilan plutôt positif que présente ce chapitre. Le paradoxe n'est qu'apparent. Nos évaluations sont des points de repère servant à apprécier une évolution de longue durée qui a connu des hauts et des bas mais dont le mouvement général a été nettement positif.

b) La protection et l'épanouissement des minorités de langue officielle partout au pays.

Animés par la réforme fédérale en matière de langues officielles, certains gouvernements provinciaux et de nombreuses administrations locales ont cherché, à des degrés divers, à assurer la protection et l'épanouissement de leurs communautés minoritaires de langue officielle ainsi que la reconnaissance de l'égalité de statut du français et de l'anglais comme langues nationales. Nous avons vu que la réforme du régime linguistique a sérieusement contribué — d'une manière indirecte, par l'élan qu'elle a donné, mais aussi directement, en soi — à consolider la situation des grandes communautés de langue officielle en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick et qu'elle a apporté un soutien important (éducation, services essentiels, médias, développement communautaire) aux autres groupes de moindre importance numérique. La partie est loin d'être entièrement gagnée, mais en moins d'une génération les progrès dans de nombreux secteurs ont dépassé de beaucoup les attentes les plus optimistes de la plupart des membres de la Commission B.B. Cette longue évolution de nos minorités de l'égalité théorique à l'égalité pratique a d'ailleurs constitué l'une des trames centrales des récents débats linguistiques.

c) La reconnaissance de l'existence au Québec « d'une société francophone distincte » puis, après l'adoption de la Charte de 1981-1982, la réintégration du Québec au sein du giron constitutionnel.

L'accélération de l'histoire a voulu que le débat sur la société distincte vive une nouvelle situation de crise au cours des deux dernières années. Nous avions cru, comme bien des Canadiens, que l'Accord du lac Meech, en confirmant le caractère distinct du Québec, consoliderait son appartenance à l'ensemble canadien. L'Accord a échoué et, malgré de nombreux accommodements politiques au fil des ans, la question de la reconnaissance de l'identité québécoise dans la Constitution demeure entière. La crise que nous vivons nous appelle à redoubler d'ardeur dans la recherche de nouvelles options ou de nouveaux aménagements qui répondraient à cet objectif, fondamental selon nous, à savoir la pleine reconnaissance de la dualité linguistique dans toutes ses dimensions. Comme dit le proverbe chinois : « Quand on a dix pas à faire, neuf n'est que la moitié du chemin ». Il ne faut cependant pas désespérer de trouver une solution compatible avec le maintien et l'épanouissement de ce pays qui offre tant à ses citoyens.

d) L'harmonisation des rapports entre francophones et anglophones.

Des millions de Canadiens, tant francophones qu'anglophones, croient toujours — nous en sommes convaincus — en la possibilité d'un cheminement collectif vers la pleine reconnaissance de la dualité linguistique qui comprendrait pour le Québec les garanties nécessaires afin de lui assurer la protection qu'il recherche pour sa langue, sa culture et son identité... et pour les minorités de langue officielle de meilleures conditions pour leur plein épanouissement. L'appui à cette vision du Canada s'est confirmé jusqu'ici de sondage en sondage. Il se manifeste concrètement, comme nous l'avons vu, par une multitude de mesures législatives et administratives adoptées au cours de cette décennie en vue de consolider la prestation de services bilingues dans les secteurs public, privé et bénévole et par le désir très vif d'un grand nombre de parents d'assurer à leurs enfants une bonne connaissance de leur seconde langue officielle.

La réforme linguistique a renforcé et élargi les droits individuels et les protections collectives de tous les Canadiens. Pour ce qui est de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le défi actuel est de traduire rapidement et plus efficacement dans les faits l'intention du législateur. L'ambitieuse expérience linguistique canadienne nous semble se comparer très favorablement, tant par son ampleur que par sa rapidité de mise en œuvre, à toute initiative semblable ailleurs au monde. Malgré certaines manifestations à contre-courant, les progrès des années 1980 sont loin d'être négligeables : progrès majeurs dans le domaine législatif, dans celui de l'instruction en langue de la minorité, dans l'enseignement de la langue seconde (grâce notamment à l'immersion en français et à l'étude de l'anglais au Québec), dans l'établissement de la prépondérance du français comme langue de travail et de communication au Québec et enfin, progrès non moins remarquable, dans la faveur généralement croissante qu'a connue à travers le Canada la dualité linguistique dans l'opinion publique. Ce n'est pas un mince palmarès. Mesurée à l'aune de l'histoire, la réforme du régime linguistique canadien se situe dans le droit fil d'une tradition humaniste et elle honore tous ceux qui y participent.

Nous sommes arrivés à un grand tournant. Le défi vient, pour les raisons que l'on sait, surtout mais non pas exclusivement du Québec. Quels que soient les choix constitutionnels de l'avenir, ces vingt années de réalisations linguistiques demeureront au tableau d'honneur des citoyens et des dirigeants du Canada. Comme nous l'écrivions ailleurs, notre passé, notre présent et notre avenir sont marqués au coin des langues, que cela nous plaise ou non. Nous formons donc le vœu que l'on n'oublie à aucun moment dans le débat actuel ce que nous avons su accomplir ensemble et que nous en profitions pour renforcer les garanties à notre dualité linguistique et la protection des droits des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire. Si nous pouvons réaliser cette vision commune du pays, nous lèguerons à nos enfants un immense trésor spirituel et humain.